

Evropska unija



Delegacija Evropske
komisije

Građanske
inicijative



UČEŠĆE GRAĐANA I



GRAĐANKI U PROCESU



IZRADE I PRIMENE



ZAKONA / DRUGIH



INSTRUMENTATA



JAVNIH POLITIKA



Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost Građanskih inicijativa,
i ni na koji način ne odražava gledište EU.

Evropska unija



Delegacija Evropske
komisije

Građanske
inicijative



UČEŠĆE GRAĐANA I GRAĐANKI U PROCESU IZRADE I PRIMENE ZAKONA / DRUGIH INSTRUMENATA JAVNIH POLITIKA

Sadržaj

Predgovor.....	5
Uvodne napomene	7
1. Koji je značaj učešća građana u procesu donošenja i primene zakona i drugih instrumenata javnih politika?	7
2. Na koji način participativna demokratija doprinosi efikasnosti predstavničke demokratije?.....	8
3. Koja je uloga organizacija civilnog društva u procesu donošenja i primene zakona i drugih instrumenata javnih politika?.....	9
4. Koji oblici učešća građana u postupku donošenja zakona i drugih instrumenata javne politike postoje?.....	12
5. Da li pravo građana na učešće u postupku donošenja zakona i drugih instrumenata javnih politika predstavlja posebno pravo zajamčeno Ustavom?	12
6. Na koji način se institucionalno može urediti mehanizam učešća građana u postupku donošenja zakona i drugih instrumenata javnih politika?	15
Mehanizam učešća građana i građanki u Republici Srbiji	17
3. 1. Vlada Republike Srbije	17
Schema procedure usvajanja zakona u Vladi.....	20
3.2. Narodna skupština	21
Zakonodavna procedura u Skupštini Republike Srbije.....	23
3.2.1. Neposredni oblici odlučivanja: referendum i narodna inicijativa	24
3.3. Zaštitnik građana.....	25
3.4. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti	26
3.5. Lokalna samouprava	28
Schema procedure donošenja akata u opštinskom veću	32
Schema procedure donošenja akata u opštinskoj/gradskoj skupštini	33
Uspešni primeri učešća građana i građanki u procesu donošenja javnih politika	35

4. 1. Nacionalni nivo	35
4.1.1. Studija slučaja: Prostor za delovanje NVO u odnosu na parlament	35
4.1.2. Strategija za smanjenje siromaštva.....	40
4.1.3. Kontakt organizacije civilnog društva (KOCD)	41
4.1.4. Memorandum o saradnji Kancelarije za evropske integracije (SEIO) i OCD	41
4.1.5. Ministarstvo omladine i sporta i izrada Nacionalne strategije za mlade	44
4.1.6. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i Memorandum o saradnji sa nevladinim organizacijama.....	45
4.1.7. Fond za socijalne inovacije	47
4.1.8. Rad na izradi strategije za rodnu ravnopravnost.....	48
4.1.9. Nadgledanje procesa izrade Nacionalnog plana aktivnosti za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti	49
4.1.10. Iskustva u primeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ..	51
4.2. Lokalni nivo	52
4.2.1. Fond za učešće građana u okviru „PRO programa razvoja opština u jugozapadnoj Srbiji”	52
4.2.2. Odbor za smanjenje siromaštva – opština Ada	53
4.2.3. Opštinski koordinacioni odbor socijalne politike (OKOSP)	54
4.2.4. Savet za pitanja osoba s invaliditetom pri gradu Kragujevcu.....	54
4.2.5. Neposredno učešće građana u odlučivanju u Sremskim Karlovcima	55
4.2.6. Kancelarije za mlade.....	55
Prepreke za učešće građana i organizacija civilnog društva u postupku izrade i primene zakona i drugih instrumenata javne politike	59
Preporuke	65
Preporuke za državu	65
Preporuke za organizacije civilnog društva.....	67
Aneks I Uporedni pregled mehanizama građanskog učešća u procesu izrade javnih politika	69
Aneks II Kodeks dobre prakse za građansko učestvovanje u procesu donošenja odluka	75

Predgovor

Poštovani čitaoci/teljke,

Pred vama je brošura čiji je cilj da na popularan način pruži informacije o osnovnim pitanjima koja se tiču učešća građana i građanki u procesu izrade i primene zakona i drugih instrumenata javnih politika: zbog čega je bitno da građani učestvuju u ovom procesu; kakva je priroda prava na učešće građana u tom procesu; koja je uloga organizacija civilnog društva u tom procesu; na koji način se to pravo ostvaruje; koji mehanizmi učešća građana postoje, itd. Pored toga, brošura sadrži shematski prikaz zakonodavnog postupka i postupka donošenja opštih akata lokalnih samouprava u Republici Srbiji, primere uspešnog učešća građana, odnosno zagovaranja u području javnih politika, kao i izazove i nedostatke koji prate ovaj proces u Republici Srbiji. Brošura sadrži uporedni prikaz različitih mehanizama učešća građana i građanki, kao i nacrt izmenjenog Kodeksa dobre prakse za građansko učestvovanje u procesu donošenja odluka, koje je odobrila Konferencija INGO Saveta Evrope, na svom sastanku 29. aprila 2009.

Brošura je prvenstveno namenjena organizacijama civilnog društva, posebno onim koje se bave uticajem na javnu politiku, siromaštvom i ranjivim grupama (nedovoljno zastupljene društvene grupe: Romi, deca, mladi, žene, stari, osobe s invaliditetom i izbegla i raseljena lica i druge.). Stoga su i primeri uspešnog učešća građana, navedeni u brošuri, u meri u kojoj je to bilo moguće, prilagođeni ovim društvenim grupama. Osim toga, brošura je namenjena službenicima vlade i lokalnih samouprava, kao i skupštinskim poslanicima na različitim nivoima vlasti s obzirom na ključnu ulogu koju imaju u procesu donošenja i primene javnih politika. Nadamo se da će brošura – imajući u vidu njen popularno-obrazovni karakter – biti od koristi i drugim zainteresovanim licima.

Posebno se zahvaljujemo Jeleni Marković (Tim potpredsednika Vlade RS za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva) za doprinos u delovima brošure koji se bave problematikom učešća građana i građanki s gledišta primene Strategije za smanjenje siromaštva. Takođe, zahvaljujemo se Ivani Gliksman, koordinatorki projekta u okviru Programa za razvoj civilnog društva, i Bojani Jevtović, studentkinji Fakulteta političkih nauka u Beogradu i volonterki u Građanskim inicijativama, na nesebičnoj pomoći u izradi ove brošure. I, na kraju, upućujemo zahvalnost svim učesnicima i učesnicama događaja organizovanih u okviru projekata koje finansijski podržavaju EU i UNDP, a koji su svojim aktivnim učešćem i deleći svoja iskustva doprineli izradi ove brošure.

Sve komentare na brošuru i sugestije, kako bismo unapredili njen sadržaj pri eventualnoj pripremi drugog izdanja, možete slati na sledeću e-mail adresu: dubravkav@gradjanske.org

Priredili
Dragan Golubović,
Dubravka Velat

Uvodne napomene

1. Koji je značaj učešća građana u procesu donošenja i primene zakona i drugih instrumenata javnih politika?

Učešće građana u procesu donošenja i primene zakona i drugih instrumenata javnih politika (nacionalne strategije, budžeti i planovi u određenim društvenim oblastima, itd.) sastavni je deo participativne demokratije. Važno je razumeti da participativna demokratija *nije zamena* za predstavničku demokratiju – koja je zasnovana na vladavini prava, podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, višepartijskom sistemu i slobodnim izborima – već je u funkciji njene veće efikasnosti. Saglasno tome, participativna demokratija *ne suspenduje* ustavna i zakonska ovlašćenja koja predstavnici izvršne i zakonodavne vlasti imaju u postupku donošenja i primene zakona i drugih instrumenata javnih politika, već omogućava organima vlasti da efikasnije vrše ova ovlašćenja. Zajedno sa predstavničkom demokratijom, participativna demokratija predstavlja temelj na kojem se zasniva moderno demokratsko društvo.

Ne čudi stoga što je značaj participativne demokratije prepoznat i u Evropskoj uniji. U Poglavlju II Lisabonskog ugovora (demokratski principi) iz 2007. godine ističe se značaj predstavničke demokratije (uloga političkih partija) i participativne demokratije (uloga građanskog društva) u funkcionisanju Unije.¹

¹ Lisabonski ugovor predstavlja skraćenu verziju neuspelog (novog) ustava Evropske unije, čiji je cilj institucionalna reforma Unije kako bi se omogućilo njeno efikasno funkcionisanje (nakon nekoliko krugova proširenja), rad Unije približio građanima – i stvorile institucionalne pretpostavke za nastavak procesa proširenja Unije. Ovaj ugovor još nije stupio na snagu, pre svega zbog neuspelog referenduma u Irskoj. Ukoliko proces ratifikacije Ugovora bude uspešno okončan (za šta je pretpostavka da građani Irske na ponovnom referendumu potvrde Ugovor, ali i da se okonča proces ratifikacije Ugovora u Poljskoj i Češkoj), Lisabonski ugovor će zameniti osnivačke ugovore Evropskih zajednica i njihove brojne izmene.

Lisabonski ugovor Evropske unije

Član 8A

- Unija funkcioniše na principu predstavničke demokratije.
- Građani su direktno predstavljeni na nivou Unije preko poslanika u Evropskom parlamentu.
Države članice su predstavljene u Evropskom savetu preko predsednika država i vlada, a u Savetu ministara putem svojih vlada, koji su odgovorni svojim nacionalnim parlamentima i građanima koji su ih birali.
- *Svaki građanin ima pravo da učestvuje u demokratskom životu Unije. Odluke se donose što je moguće transparentnije i bliže građanima.*
- Političke partije na nivou Unije doprinose formiranju evropske političke svesti i artikulaciji želja građana Unije.

2. Na koji način participativna demokratija doprinosi efikasnosti predstavničke demokratije?

Participativna demokratija doprinosi efikasnosti predstavničke demokratije na više načina:

- Participativna demokratija omogućava kontinuirano učešće građana u političkom procesu, a ne samo u vreme izbora.
- Participativna demokratija omogućava građanima da zagovaraju i brane svoje legitimne interese u postupku donošenja javnih politika i na taj način doprinosi vibrantnom razvoju demokratskog društva.
- Participativna demokratija doprinosi otvorenom i transparentnom radu organa izvršne i predstavničke vlasti – i rad ovih organa čini bližim građanima.

- Participativna demokratija doprinosi kvalitetu usvojenih javnih politika i njihovoj efikasnoj primeni: ako svi akteri učestvuju u postupku donošenja javnih politika, veći su izgledi da će njihovi legitimni interesi biti zaštićeni, a transakcioni troškovi primene takvih politika biti manji (s obzirom na manju mogućnost sudskih sporova i različitih vidova opstrukcije u primeni usvojene javne politike). Pojedina empirijska istraživanja ukazuju da su građani spremniji da učestvuju u primeni određene javne politike ako su učestvovali u postupku njenog donošenja – čak i onda kad njihovi predlozi nisu u potpunosti prihvaćeni.
- Participativna demokratija omogućava lakši nadzor nad primenom usvojenih javnih politika; bez efikasne i pravične primene i najbolje formulisana javna politika ostaje samo mrtvo slovo na papiru.

3. Koja je uloga organizacija civilnog društva u procesu donošenja i primene zakona i drugih instrumenata javnih politika?

Iako su krajnji adresati zakona i drugih instrumenata javnih politika u krajnoj instanci građani, organizacije civilnog društva (OCD) imaju važnu ulogu u procesu njihovog donošenja i primene. Zapravo, uloga OCD u ovom procesu je dvostruka:

1) Organizacije civilnog društva su važan *instrument* u ovom procesu: one omogućavaju građanima da uspješnije artikulišu i zagovaraju legitimne (partikularne ili opšte) interese kako prema organima vlasti, tako i široj javnosti; ovo je posebno slučaj sa takozvanim krovnim i reprezentativnim organizacijama civilnog društva. U tom smislu, OCD predstavljaju „organizovane građane”, koji su partner vlasti u postupku donošenja i primene javnih politika.

2) Ako se ima vidu da OCD uživaju direktnu zaštitu pojedinih prava iz kojih se izvodi pravo na učešće u procesu donošenja i primene zakona i dru-

gih instrumenata javnih politika (pravo na zdravu životnu sredinu, pravo na pristup informacijama od javnog značaja, sloboda govora i udruživanja, itd.), one su i važan *subjekat* ovog procesa.

Ova dvostruka uloga OCD prepoznata je i u međunarodnim dokumentima, kao što su Lisabonski ugovor Evropske unije i Preporuke Komiteta ministara Saveta Evrope državama Članicama o pravnom statusu organizacija civilnog društva u Evropi. Oba dokumenta su od značaja i za Srbiju ako se ima u vidu činjenica da je Srbija članica Saveta Evrope i da je strateški cilj Srbije punopravno članstvo u Evropskoj uniji. Pored toga, brojne međunarodne konvencije, na primer, Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (Arhus Konvencija), koju je Srbija nedavno ratifikovala, takođe prepoznaju ovu dvostruku ulogu OCD.

Lisabonski ugovor Evropske unije

Član 8 B (odlomak)

- 1. Institucije Unije će na odgovarajući način omogućiti *građanima i reprezentativnim udruženjima izražavanje svojih stavova i javnu razmenu mišljenja* u svim područjima delovanja Unije.
- 2. Institucije Unije će održavati *otvoren, transparentan i redovan dijalog* sa reprezentativnim udruženjima i civilnim društvom...

Preporuke Komiteta ministara Saveta Evrope državama Članicama o pravnom statusu organizacija civilnog društva u Evropi (2007)

Preporuka 76. Mehanizmi vlada i kvazivladinih tela na svim nivoima vlasti treba da obezbede *efikasno i ravnopravno učešće organizacija civilnog društva u dijalogu i konsultacijama o ciljevima i odgovarajućim odlukama iz domena javne politike*. Ovo učešće treba da obezbedi slobodnu razmenu mišljenja i stavova o pitanjima

od značaja za društvenu zajednicu. Odgovarajući *pristup informacijama od javnog značaja* treba da olakša učešće i saradnju sa civilnim društvom u pitanjima javne politike.

Preporuka 77. Organizacije civilnog društva treba da budu konsultovane prilikom izrade zakonskih i drugih akata koji utiču na njihov pravni i finansijski status, kao i na njihovo delovanje.

**Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija,
učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu
u pitanjima životne sredine**

Član 1.

Cilj

Radi davanja doprinosa zaštiti prava svakog pojedinca sadašnjih i budućih generacija na život u životnoj sredini adekvatnoj njegovom zdravlju i blagostanju, svaka strana će garantovati pravo na dostupnost informacija, učešće javnosti u donošenju odluka i pravo na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, u skladu s odredbama konvencije.

Član 2. (odlomak)

Definicije

Za svrhe ove konvencije,

5. „Javnost” znači jedno ili više fizičkih i pravnih lica i, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom ili praksom, njihova udruženja, organizacije ili grupe;

6. „Zainteresovana javnost” znači javnost koja je ugrožena ili će verovatno biti ugrožena ili ima interesa u donošenju odluka u oblasti zaštite životne sredine. Za potrebe ove definicije, organizacije civilnog društva koje promovišu zaštitu životne sredine i koje zadovoljavaju uslove propisane nacionalnim zakonodavstvom biće smatrane zainteresovanom javnošću.

4. Koji oblici učešća građana u postupku donošenja zakona i drugih instrumenata javne politike postoje?

Prema metodologiji OECD-a, razlikuju se tri nivoa saradnje između građana i organa vlasti u formulisanju javne politike:

- *Informisanje* – radi se o jednosmernom procesu. Informacije teku u jednom smeru, od vlasti do građana, vlast informiše građane prema svom nahođenju ili građani dolaze do informacija na sopstvenu inicijativu. Kao primer ovog odnosa navodi se pristup javnim aktima, službenom listu ili internet stranicama organa zakonodavne i izvršne vlasti.
- *Savetovanje* – organi vlasti traže i primaju povratne informacije od građana u postupku formulisanja javne politike. Ovo je već dvosmeran odnos u kojem je neophodno odrediti učesnike u određenom procesu. Osim toga, da bi organi vlasti dobili povratnu informaciju, neophodno je da su prethodno pružili odgovarajuće informacije građanima. Kao primer savetovanja navode se komentari o nacrtu ili predlogu zakona.
- *Aktivno učešće* – predstavlja viši nivo dvosmernog odnosa. Građani su aktivno uključeni u oblikovanje javne politike (na primer, Članstvo u radnim grupama za izradu zakona).

5. Da li pravo građana na učešće u postupku donošenja zakona i drugih instrumenata javnih politika predstavlja posebno pravo zajamčeno Ustavom?

Pravo na učešće građana (i organizacija civilnog društva) u postupku donošenja zakona i drugih instrumenata javnih politika *ne predstavlja* posebno pravo zajamčeno Ustavom. Ovo pravo se radije izvodi iz *opštih načela* demokratskog političkog poretka i drugih *prava zajamčenih Ustavom*, kao što su pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, pra-

vo na peticiju organima vlasti, pravo na zdravu životnu sredinu, pravo na predlaganje zakona, pravo na referendum, sloboda govora i udruživanja, itd. Način ostvarivanja nekih od ovih prava detaljnije su regulisana posebnim zakonom. Na primer, način ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama *građana, medija i drugih lica* detaljnije je regulisan Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, koji je usvojen 2004. godine. Radi efikasnog ostvarivanja ovog prava, Zakonom je ustanovljen Poverenik za javne informacije, kao samostalan i nezavisan državni organ,

OPŠTA NAČELA DEMOKRATSKOG POLITIČKOG PORETKA

- Građani kao neotuđivi nosioci suvereniteta, koji ga vrše referendumom, narodnom inicijativom i preko svojih slobodno izabranih predstavnika (član 2. Ustava Republike Srbije).
- Vladavina prava, koja se, između ostalog, ostvaruje ustavnim jemstvom ljudskih i manjinskih prava (član 3. Ustava).
- Neposredna primena ljudskih i manjinskih prava zajamčenih opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima i zakonima (član 18. Ustava).
- Pravo na sudsku zaštitu prava zajamčenih Ustavom (član 22. Ustava).

PRAVA ZAJAMČENA USTAVOM OD ZNAČAJA ZA UČEŠĆE GRAĐANA

- Sloboda mišljenja i izražavanja (član 46. Ustava)
- Pravo na obaveštenost (član 51. Ustava)
- Sloboda udruživanja (član 55. Ustava)
- Pravo na peticiju (član 56. Ustava)
- Pravo na zdravu životnu sredinu (član 74. Ustava)

- Pravo na predlaganje zakona koje, između ostalog, ima inicijativa od najmanje 30 000 birača (član 107. Ustava)
 - Pravo na referendum koje, između ostalog, ima inicijativa od najmanje 100 000 birača (član 108. Ustava)
-

S obzirom na to da Ustav ne jamči pravo na učešće građana kao posebno pravo, to se pravo – kao takvo – ne može ostvariti u sudskom postupku. Međutim, to nužno ne znači da ovo pravo ne uživa sudsku zaštitu. Kao što smo prethodno pomenuli, ovo pravo se često izvodi (i sledstveno tome uživa sudsku zaštitu) iz drugih prava zajamčenih Ustavom. Na primer, pravo na zdravu životnu sredinu ili pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja (Ustavom zajamčeno) može biti povređeno zato što nije sprovedena – ili je manjkavo sprovedena – javna rasprava o nekom dokumentu javne politike u oblasti zaštite sredine; to jest, zato što građani nisu imali prilike da učestvuju – ili da efikasno učestvuju – u procesu izrade tog dokumenta.

6. Na koji način se institucionalno može urediti mehanizam učešća građana u postupku donošenja zakona i drugih instrumenata javnih politika?

Institucionalni mehanizam učešća građana u postupku donošenja zakona i drugih instrumenata javnih politika razlikuje se od zemlje do zemlje. Razlike postoje u pogledu obima mehanizma (opšti ili parcijalni mehanizam), stepena (pravne) obaveznosti ovih mehanizama, propisanim sankcijama, vrsti akata i nivoa organizacije vlasti koji su obuhvaćeni mehanizmom učešća, kao i subjektima koji učestvuju u ovom mehanizmu. U načelu, u (još retkim) zemljama koje su usvojile sveobuhvatan mehanizam učešća, ovaj se mehanizam uspostavlja na nekoliko načina: posebnim zakonom (Rumunija); podzakonskim aktom (Bosna i Hercegovina), ili kodeksom dobre prakse (Velika Britanija). Detaljan prikaz različitih mehanizama učešća građana nalazi se u dodatku I priručnika.

Mehanizam učešća građana i građanki u Republici Srbiji

3. 1. *Vlada Republike Srbije*

U takozvanom vestminsterskom modelu podele vlasti (on preovlađuje u većini evropskih zemalja, uključujući i Srbiju) vlada ima odlučujuću ulogu u procesu pripreme i usvajanja zakona i drugih instrumenata javnih politika. Stoga je izuzetno važno da postoji delotvoran mehanizam učešća građana u fazi *izrade zakona* i drugih instrumenata javne politike; nakon što zakon dođe u skupštinu, mnogo su manji izgledi da građani i OCD utiču na sadržinu zakonskog predloga. Saglasno odredbama srpskog Zakona o vladi, vlada izvršava zakone i druge opšte akte Narodne skupštine, predlaže Narodnoj skupštini zakone, budžet i druge opšte i pojedinačne akte, nadzire ustavnost i zakonitost opštih akata, nadzire rad organa državne uprave, usmerava organe državne uprave u sprovođenju politike i izvršavanju zakona i drugih opštih akata i usklađuje njihov rad.

Prema odredbama Poslovnika Vlade Republike Srbije, vlada obrazuje odbore i komisije kao stalna i povremena radna tela (savet, radna grupa, ekspertska grupa, itd.). Predsednik stalnog radnog tela može da pozove na sednicu predstavnike drugih organa i stručnjake za određena pitanja da bi izneli svoja mišljenja.

Poslovnik utvrđuje obavezu predlagača zakona da u pripremi zakona kojim se bitno menja uređenje nekog pitanja, ili uređuje pitanje koje posebno zanima javnost, sprovede **javnu raspravu**. Međutim, odredbe Poslovnika *ne sadrže* preciznije kriterijume kojim se određuje kada novi zakon bitno menja uređenje nekog pitanja ili uređuje pitanje koje je od posebnog

interesa za javnost – niti precizira način (minimalne standarde) sprovođenja javne rasprave – što otvara mogućnost različitog tumačenja u primeni odredbi Poslovnika.

Poslovnik Vlade Republike Srbije

Javna rasprava u pripremi zakona

Član 41.

Predlagač je obavezan da u pripremi zakona kojim se bitno menja uređenje nekog pitanja ili uređuje pitanja koje posebno zanima javnost *sprovede javnu raspravu*.

Program javne rasprave i rok u kome se ona sprovodi određuje nadležni odbor, na predlog predlagača.

Ako predlagač ne sprovede javnu raspravu, a bio je obavezan, nadležni odbor pri razmatranju nacrtu zakona sam određuje program javne rasprave i rok u kome se ona sprovodi.

Predlagač koji ne sprovede javnu raspravu prema programu koji mu je odredio, nadležni odbor obavezuje da javnu raspravu sprovede u potpunosti.

Dostupnost materijala javnosti

Član 42.

Ako sprovođenje javne rasprave nije obavezno, materijal postaje dostupan javnosti najkasnije kada nadležni odbor donese zaključak kojim Vladi predlaže da done-se akt ili da utvrdi predlog akta.

E) Program rada Vlade i izveštaj o radu Vlade

Godišnji program rada Vlade

Član 76.

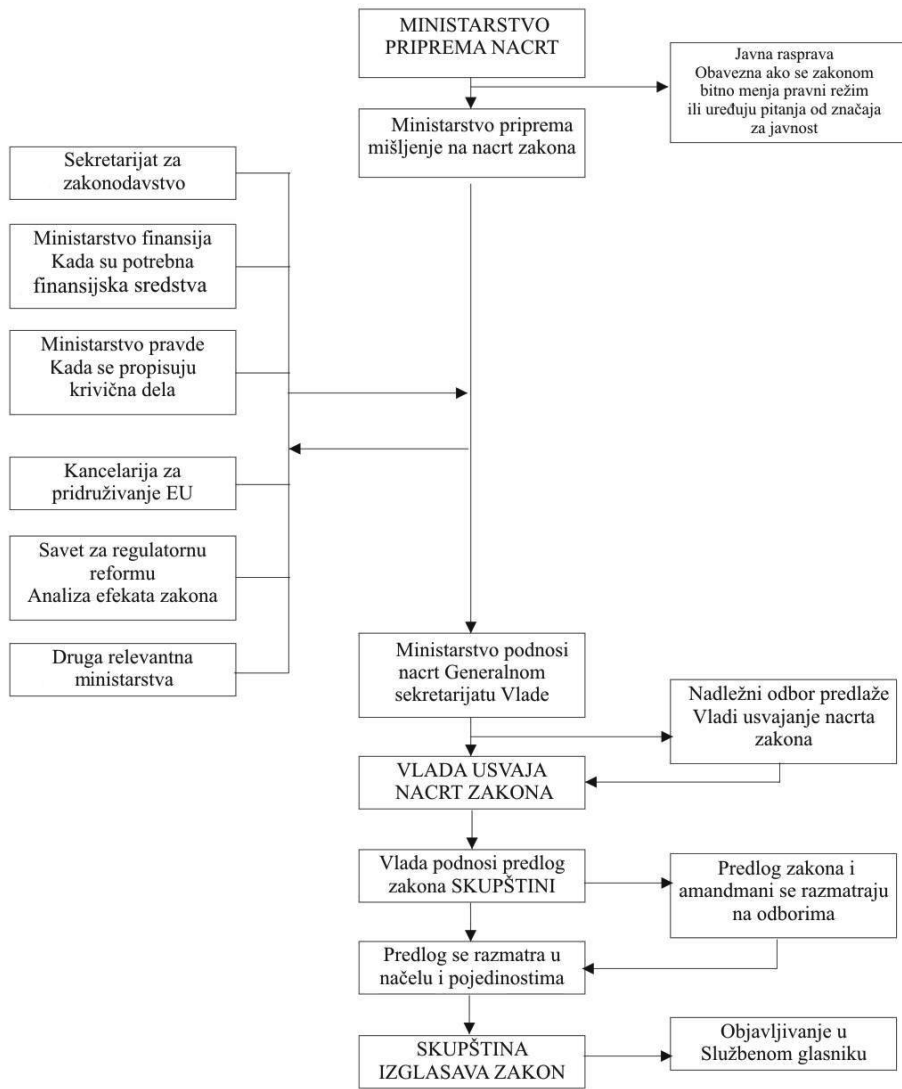
Godišnjim programom rada, Vlada određuje svoje glavne poslove, a uspeh u njihovom obavljanju ocenjuje u izveštaju o radu.

U godišnjem programu rada posebno se navode predlozi zakona i drugih akata koje će Vlada predložiti Narodnoj skupštini i za svaki akt kratko navodi zbog čega je on potreban.

Vlada usvaja godišnji program rada do kraja decembra tekuće godine za narednu godinu.

Prema važećoj proceduri, ministarstvo koje je predlagač nacrt zakona šalje nacrt Generalnom sekretarijatu Vlade nakon što je pribavilo mišljenje o nacrtu zakona od Sekretarijata za zakonodavstvo, Ministarstva finansija (ako su za sprovođenje zakona potrebna finansijska sredstva), Ministarstva pravde (ako se zakonom propisuju krivična dela), Kancelarije za evropske integracije (koja verifikuje usklađenost zakona sa zakonodavstvom EU), Saveta za regulatornu reformu (koji analizira efekte primene novog zakona), i drugih nadležnih ministarstava. Generalni sekretarijat proverava da li nacrt ispunjava formalno-pravne uslove za dalju proceduru. Posle toga, nadležni odbor Vlade (Odbor za pravni sistem i državne organe, Odbor za privredu i finansije, Odbor za javne službe, ili Odbor za odnose s inostranstvom) razmatra nacrt. Kad nadležni odbor predloži usvajanje nacrt, o njemu se odlučuje na sednici Vlade. Sledi shema procedure usvajanja zakona u Vladi Republike Srbije.

Shema procedure usvajanja zakona u Vladi



3.2. Narodna skupština

Poslovnika Narodne skupštine predviđa formiranje odbora i komisija kao radnih tela sa različitim nadležnostima. Posebno je značajna uloga odbora, koji se formiraju radi razmatranja pitanja iz nadležnosti Skupštine, predlaganje akata, kao i sagledavanja stanja vođenja politike, izvršavanja zakona, drugih propisa i opštih akata Vlade Republike Srbije. U radu odbora mogu, po pozivu, učestvovati i stručni i naučni radnici. Radi razmatranja pojedinih pitanja iz svog delokruga i pripreme predloga o tim pitanjima, radno telo može obrazovati radne grupe, u čiji sastav može odrediti i naučne i stručne radnike.

Poslovnika Narodne skupštine Republike Srbije

Član 40.

Za razmatranje i pretresanje pitanja iz nadležnosti Narodne skupštine, predlaganja akata, kao i sagledavanja stanja vođenja politike, izvršavanja zakona i drugih propisa i opštih akata od strane Vlade Republike Srbije, u oblasti za koju je svaki odbor zadužen i vršenja drugih poslova određenih ovim poslovníkom obrazuju se odbori.

Odbor može obrazovati pododbore.

Narodna skupština može obrazovati anketne odbore i komisije.

Član 76.

Predsednik Narodne skupštine, na predlog odbora ili komisije, može angažovati naučne ili stručne institucije, kao i pojedine naučne i stručne radnike, radi proučavanja pitanja iz delokruga Narodne skupštine.

Član 78. (odlomak)

U radu odbora mogu, po pozivu, učestvovati i stručni i naučni radnici.

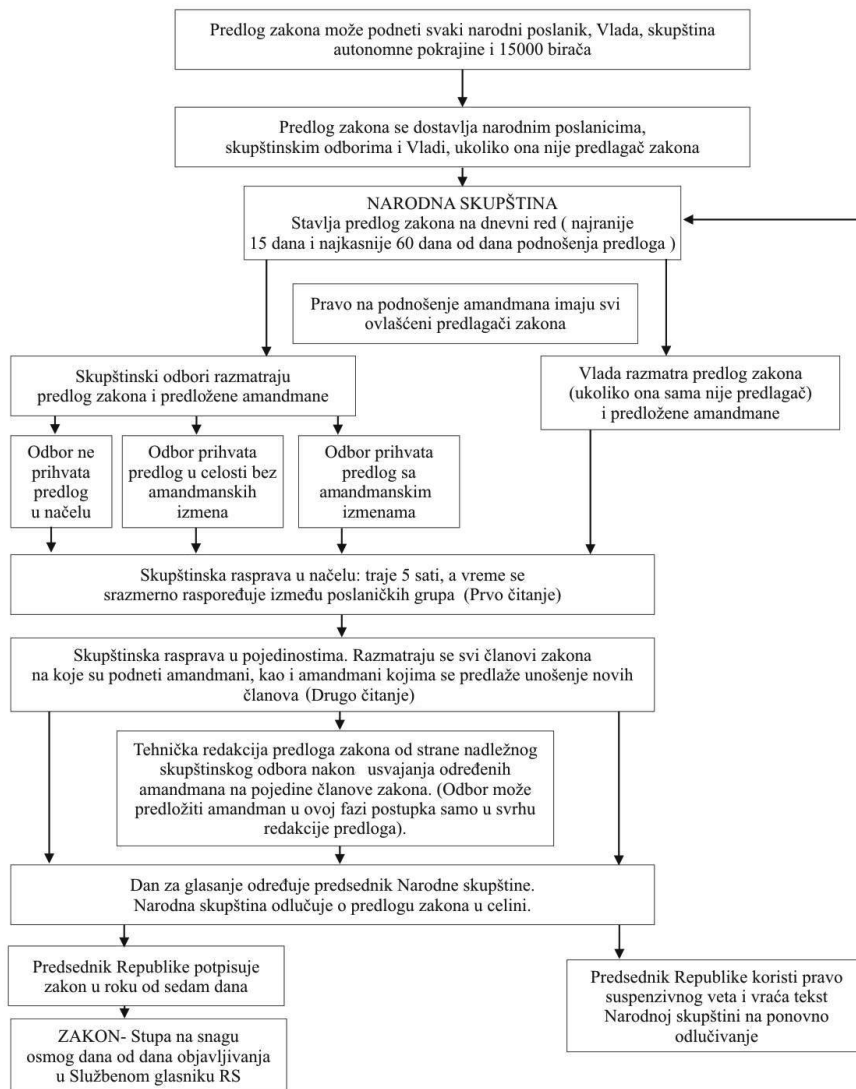
Uz podršku stranih donatora (UNDP, OSCE, Savet Evrope), pojedini odbori Narodne skupštine razvili su dobru praksu da na svoje sednice, prezentacije ili okrugle stolove pozivaju stručnjake i predstavnike organizacija civilnog društva. Na primer, Narodna skupština je 2003. godine osnovala **Odbor za smanjenje siromaštva**, koji je počeo sa radom 2004. godine. Odbor broji 15 članova i ima zadatak da doprinese izradi kvalitetnih zakonskih rešenja koja se odnose na smanjenje siromaštva. Odbor razmatra predloge zakona sa stanovišta sprovođenja Strategije za smanjenje siromaštva i nadzire postupak donošenja i raspodelu budžeta u vezi s njenom primenom. Takođe, Odbor daje sugestije, primedbe i ocene u vezi s realizacijom Strategije, i *olakšava dijalog između vladinih tela i organizacija civilnog društva* o pitanjima od značaja za smanjenje siromaštva.

Odbor je pokrenuo i **Forum Narodne skupštine**, koji je tematski organizovan. Cilj Foruma je da se učesnici u procesu primene Strategije bolje informišu o primerima dobre prakse i inicijativama za rešavanje problema koji su prepoznati u procesu primene Strategije. Organizacije civilnog društva stalni su učesnici ovog foruma.

Kada je o proceduri usvajanja zakona reč, posle razmatranja u skupštinskim odborima, predlog zakona se razmatra u načelu i pojednostima, nakon čega se izglasava zakon i objavljivanje u Službenom glasniku.

Sledi shema zakonodavne procedure u Skupštini Republike Srbije.

Zakonodavna procedura u Skupštini Republike Srbije



3.2.1. Neposredni oblici odlučivanja: referendum i narodna inicijativa

U skladu s Ustavom i zakonom, Narodna skupština raspisuje referendum o pitanjima iz svoje nadležnosti, na zahtev većine svih narodnih poslanika ili najmanje 100 000 birača. Srbija ima poseban Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi. Referendumom građani odlučuju o pitanjima za koja je to Ustavom i zakonom određeno i o pitanjima iz nadležnosti Narodne skupštine, skupštine autonomne pokrajine, opštine i grada za koja skupština to odluči. Na način utvrđen ovim zakonom građani predlažu promenu Ustava, zakona, drugih propisa i opštih akata, raspisivanje referenduma o određenom pitanju i podnose druge predloge u skladu s Ustavom, zakonom i statutom (narodna inicijativa). Predmet referenduma ne mogu biti: obaveze koje proizlaze iz međunarodnih ugovora, zakoni koji se odnose na ljudska i manjinska prava i slobode, poreski i drugi finansijski zakoni, budžet i završni račun, uvođenje vanrednog stanja i amnestija, kao i pitanja koja se tiču izbornih nadležnosti Narodne skupštine. Referendum je punovažan ako je na njemu glasala većina građana koji su upisani u birački spisak, a odluka o pitanju izjašnjavanja se smatra donetom ukoliko je za nju glasala većina ovih građana.

U slučaju narodne inicijative, inicijativni odbor može obrazovati posebne odbore za prikupljanje potpisa, dostavlja predlog organu nadležnom za donošenje akta, odnosno za rešavanje o pitanju na koji se predlog odnosi radi obaveštenja da se za taj predlog prikupljaju potpisi. Kad nadležni organ ne prihvati predlog, dužan je da o tome obavesti inicijativni odbor. Ako inicijativni odbor smatra da nadležni organ nije pravilno postupio, može podneti žalbu Vrhovnom sudu. U narodnoj inicijativi građani učestvuju potpisivanjem odgovarajućeg predloga.

3.3. Zaštitnik građana

Zaštitnik građana je nezavisan i samostalan državni organ, zadužen da štiti i unapređuje poštovanje sloboda i prava. Imunitet koji uživa Zaštitnik građana omogućava mu nezavisnost i samostalnost u radu. Posebnu pažnju Zaštitnik građana posvećuje zaštiti:

- prava pripadnika nacionalnih manjina
- prava deteta
- prava osoba s invaliditetom
- prava lica lišenih slobode
- ravnopravnosti polova

Zaštitnik građana kontroliše, proveravajući navode pritužbe ili postupajući po sopstvenoj inicijativi, da li organi državne uprave, republički javni pravobranilac, organi i organizacije koje vrše javna ovlašćenja prema građanima postupaju u skladu sa zakonima i drugim propisima Republike Srbije ili načelima rada dobre uprave.

Ono što je posebno važno za OCD jeste da Zaštitnik građana ima pravo predlaganja zakona iz svoje nadležnosti. Zaštitnik građana je ovlašćen da Vladi, odnosno Skupštini podnese inicijativu za izmenu ili dopunu zakona i drugih propisa i opštih akata ako smatra da do povrede prava građana dolazi zbog nedostataka u pozitivnim propisima, kao i da inicira donošenje novih zakona, drugih propisa i opštih akata kad smatra da je to od značaja za ostvarivanje i zaštitu prava građana. Pri tom, Vlada, odnosno nadležni odbor Skupštine obavezni su da razmatraju inicijative koje podnosi Zaštitnik građana. Zaštitnik građana je ovlašćen da u postupku pripreme propisa daje mišljenje Vladi i Skupštini na predloge zakona i drugih propisa ako se njima uređuju pitanja koja su od značaja za zaštitu prava građana.

Saglasno Zakonu o lokalnoj samoupravi, u jedinici lokalne samouprave može se ustanoviti zaštitnik građana koji je ovlašćen da kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave i javnih službi ako se radi o povredi propisa i opštih akata jedinice lokalne samouprave.

3.4. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

Pravo građana na dobijanje informacija u posedu organa javnih vlasti u Srbiji uređeno je **Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, koji je donet početkom 2004. godine.** Saglasno odredbama Zakona, informacija od javnog značaja jeste svaka informacija kojom raspolaže organ javne vlasti, nastala u radu ili u vezi s radom tog organa, a koja je sadržana u određenom dokumentu i odnosi se na ono o čemu javnost ima opravdan interes da zna.

Z A K O N

O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA

I . Osnovne odredbe

Informacija od javnog značaja

Član 2.

Informacija od javnog značaja, u smislu ovog zakona, jeste informacija kojom raspolaže organ javne vlasti, nastala u radu ili u vezi sa radom organa javne vlasti, sadržana u određenom dokumentu, a odnosi se na sve ono o čemu javnost ima opravdan interes da zna.

Da bi se neka informacija smatrala informacijom od javnog značaja, nije bitno da li je izvor informacije organ javne vlasti ili koje drugo lice, nije bitan nosač infor-

macija (papir, traka, film, elektronski mediji i sl.) na kome se nalazi dokument koji sadrži informaciju, datum nastanka informacije, način saznavanja informacije, niti su bitna druga slična svojstva informacije.

Za OCD, Poverenik je dragoceni „saveznik” u ostvarivanju njihovog prava na informisanje; kada smatraju da im je neka informacija uskraćena i do nje ne mogu da dođu redovnim putem, mogu i treba da se obrate Povereniku koji će im, ukoliko su ispunjeni zakonski uslovi, pomoći upućivanjem zvaničnog zahteva odgovarajućem telu, organu ili instituciji.

Pozivajući se na Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Građanske inicijative su 20. maja ove godine na adrese 167 opština u Srbiji uputile zahtev za dobijanje spiska raspoloživih javnih prostora na njihovoj teritoriji, informacije o procedurama za dobijanje prostora na korišćenje za udruženja građana i omladinske inicijative, kao i za objašnjenje o tome koji organ ima nadležnost za tu oblast. Do sada su stigli odgovori iz 54 opštine, a gradovi Subotica, Čačak i Kragujevac poslali su najpotpunije liste raspoloživih javnih prostora u svojoj nadležnosti.

3.5. Lokalna samouprava

Za razvoj participativne demokratije od posebnog značaja je postojanje efikasnih mehanizama i prakse učešća građana u procesu izrade i primene javnih politika na lokalnom nivou. Ovim se politikama uređuju pitanja koja neposredno utiču na kvalitet života građana u lokalnoj zajednici, otuda građani imaju poseban interes da učestvuju u procesu njihove izrade i primene. Dakako, efikasno učešće građana na lokalnom nivou pretpostavlja da lokalna samouprava ima odgovarajuće nadležnosti, da ima sopstvenu imovinu i prihode, da je autonomna u svom radu i da su njeni najvažniji organi neposredno birani.

Niz međunarodnih dokumenata od značaja za Republiku Srbiju ukazuje na vezu između lokalne samouprave i participativne demokratije. Savet Evrope je 1985. godine usvojio Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi (*Evropska povelja*) koju su ratifikovale gotovo sve zemlje članice Saveta Evrope, uključujući i Srbiju. Ova je povelja temeljni dokument za zemlje članice Saveta Evrope kada je reč o ulozi lokalne samouprave u rešavanju problema lokalnih zajednica i ulozi građana u radu lokalne samouprave. Polazeći od odredbi Evropske povelje, Komitet ministara Saveta Evrope je 2001. godine usvojio Preporuku br. 19 o učešću građana u javnom životu na lokalnom nivou, u kojoj su ukazuje na nužnost izgradnje efikasnog mehanizma za učešće građana u radu lokalne samouprave i utvrđuju principi koji omogućavaju izgradnju takvog mehanizma. Aneks I Preporuka utvrđuje osnovne principe na kojima treba da se zasniva učešće građana u radu lokalne samouprave, uključujući i pravo građana na jasnu i sveobuhvatnu informaciju o pitanjima od značaja za lokalnu zajednicu – kao i pravo građana da neposredno učestvuju u donošenju najvažnijih odluka od uticaja na njihov život.

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi Saveta Evrope

Član 4. (odlomak)

3. U meri u kojoj je to moguće, vlast treba da vrše organi koji su najbliži građanima.

Preporuka br. 19 Komiteta ministara Savete Evrope (odlomak)

Komitet ministara Saveta Evrope preporučuje državama članicama....

1. da u saradnji sa lokalnim vlastima, i u meri u kojoj je to moguće sa regionalnim vlastima, formulišu politiku učešća građana u radu lokalne samouprave, zasnovanu na principima Evropske povelje....
 2. ...donesu pravne propise neophodne za učešće građana u radu lokalne samouprave i obezbede da nacionalni propisi daju ovlašćenja lokalnim samoupravama za primenu različitih mehanizama i instrumenata učešća građana u radu lokalne samouprave.
-

Pod lokalnom samoupravom, u smislu Zakona o lokalnoj samoupravi, podrazumeva se pravo građana da upravljaju javnim poslovima od neposrednog, zajedničkog i opšteg interesa za lokalno stanovništvo, neposredno i preko slobodno izabраних predstavnika. Radi ostvarivanja ovog prava, Zakon predviđa obavezu organa i službi jedinice lokalne samouprave da obaveštavaju javnost o svom radu preko sredstava javnog informisanja i na drugi prikladan način. Pored toga, organi i službe jedinice lokalne samouprave dužni su da građanima u ostvarivanju njihovih prava i obaveza daju potrebne podatke, objašnjenja i obaveštenja. Lokalna samouprava ostvaruje se u opštini, gradu i gradu Beogradu. U Zakonu se izričito pominje i mogućnost saradnje organa lokalne samouprave sa organizacijama civilnog društva (nevladine organizacije) u rešavanju pitanja iz njene nadležnosti.

Zakon o lokalnoj samoupravi

Član 13. (odlomak)

Organi jedinica lokalne samouprave mogu sarađivati sa nevladinim organizacijama, humanitarnim organizacijama i drugim organizacijama u interesu jedinice lokalne samouprave i stanovnika sa svog područja.

Prema važećem Zakonu o lokalnoj samoupravi organi opštine su: **skupština opštine, predsednik opštine, opštinsko veće i opštinska uprava**. Isti organi, sa drugačijim nazivima (skupština grada, gradonačelnik, gradsko veće i gradska uprava) postoje u gradovima. Osim toga, umesto nekadašnjih opštinskih menadžera, glavnih arhitekata i drugih glavnih stručnjaka, Zakon je predvideo funkciju **pomoćnika predsednika opštine**. U nacionalno mešovitim gradovima i opštinama, Zakon zahteva formiranje saveća za međunacionalne odnose. Građanski branilac (**ombudsman**) i dalje je fakultativni organ².

Savet za međunacionalne odnose razmatra pitanja ostvarivanja, zaštite i unapređivanja nacionalne ravnopravnosti, u skladu sa zakonom i statutom. Delokrug, sastav, izbor članova i način rada saveta za međunacionalne odnose uređuje se odlukom skupštine jedinice lokalne samouprave, koja se donosi većinom glasova od ukupnog broja odbornika, u skladu sa statutom.

Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa tri osnovna načina neposrednog učešća građana u radu lokalne samouprave: građanska inicijativa, zbor građana i referendum.

- Građanska inicijativa. Saglasno odredbama Zakona, građani putem građanske inicijative: predlažu skupštini jedinice lokalne samouprave donošenje akta kojim će se urediti određeno pitanje iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave, promena statuta ili drugih opštih akata i raspisivanje

² Preuzeto iz „Priručnik za praćenje rada lokalne samouprave”, izdavač Misija OEBS u Srbiji www.osce.org, u saradnji sa CESID, <http://www.cesid.org/lt/articles/izdanja/posebna-izdanja/prirucnik-za-pracenje-rada-lokalne-samouprave.html>

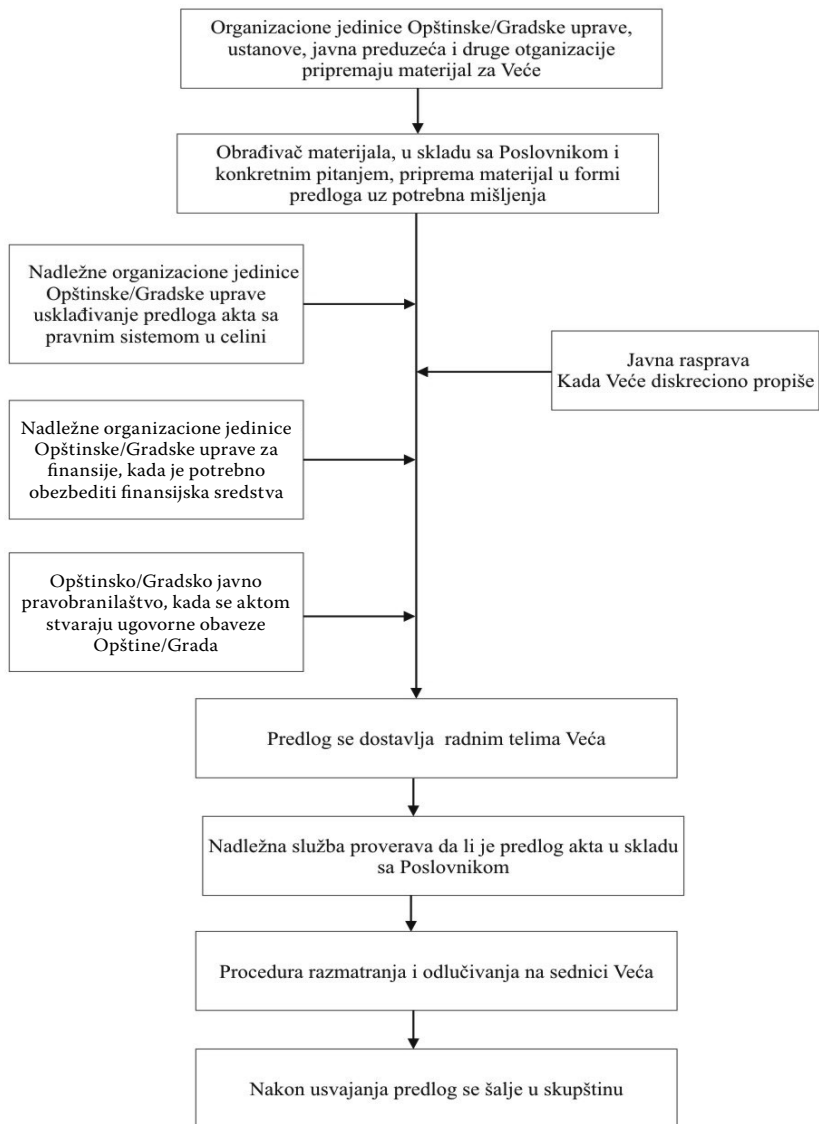
referenduma. Statutom jedinice lokalne samouprave utvrđuje se broj potpisa građana potreban za punovažno pokretanje građanske inicijative, koji ne može da bude manji od pet (5) odsto birača. Statutom se uređuju i druga pitanja od značaja za pokretanje građanske inicijative.

- Zbor građana. Zbor građana se saziva za deo teritorije lokalne samouprave utvrđene statutom. Zbor građana raspravlja i daje predloge o pitanjima iz nadležnosti organa jedinice lokalne samouprave. Zbor građana većinom glasova prisutnih usvaja zahteve i predloge i upućuje ih skupštini ili pojedinim organima i službama jedinice lokalne samouprave. Statutom i odlukom skupštine opština bliže se uređuju pitanja o kojima se izjašnjava zbor građana.
- Referendum. Saglasno odredbama Zakona, na predlog koji podnese najmanje 10 odsto birača od ukupnog biračkog tela u jedinici lokalne samouprave, skupština jedinice lokalne samouprave je obavezna da raspiše referendum o pitanju iz svoje nadležnosti, na način utvrđen Zakonom i statutom. Odluka putem referenduma doneta je ako se za nju izjasnila većina građana koja je glasala, pod uslovom da je glasalo više od polovine ukupnog broja građana. Odluka doneta na referendumu je obavezujuća, a skupština jedinice lokalne samouprave je ne može staviti van snage, niti izmenama i dopunama menjati njenu suštinu u narednom periodu od godinu dana od dana donošenja odluke. Osim toga, skupština jedinice lokalne samouprave može na sopstvenu inicijativu da raspiše referendum o pitanjima iz svoje nadležnosti.

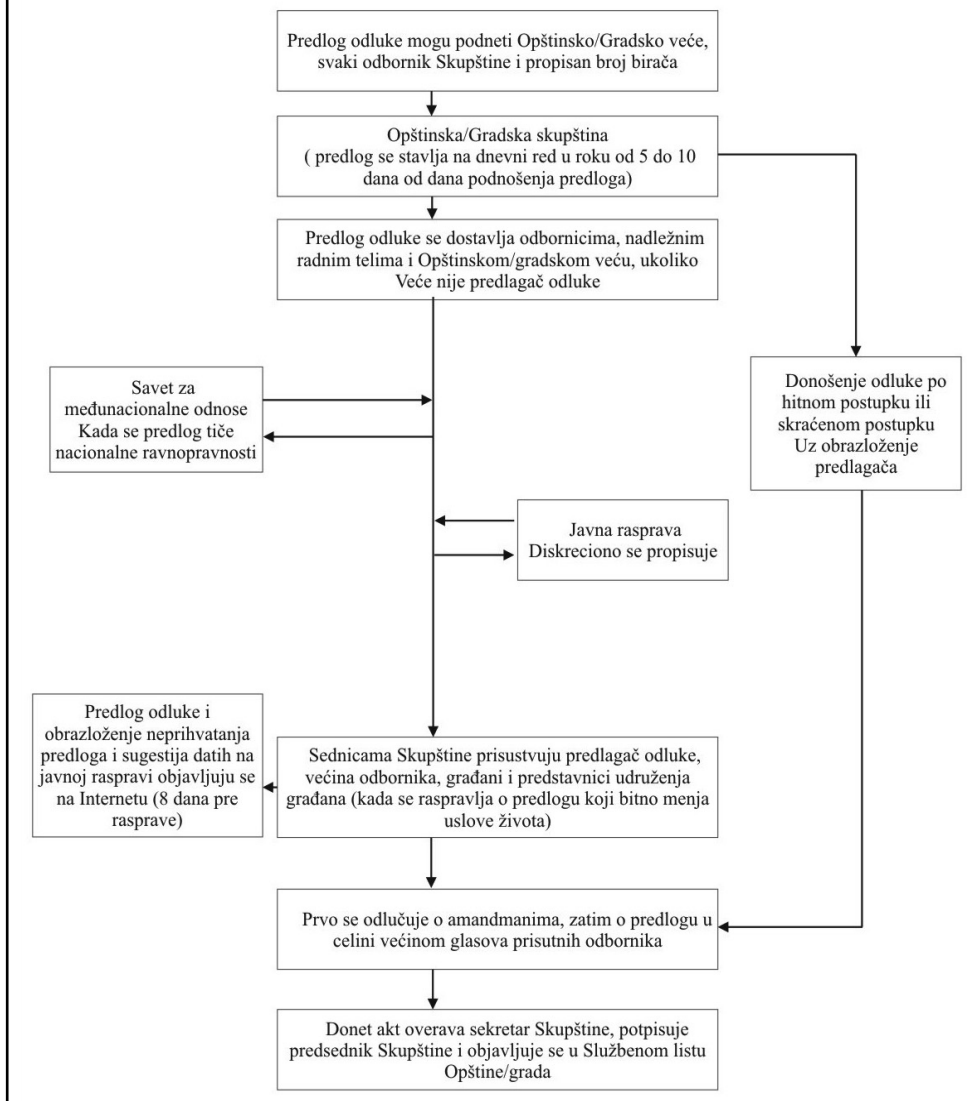
Dosadašnji rezultati u primeni ovih instrumenata neposrednog učešća građana nisu zadovoljavajući. Stoga je stalna konferencija gradova i opština pripremila dokument kojim se identifikuju normativne i druge mere koje je neophodno preduzeti kako bi ovi instrumenti bili efikasniji.³

3 Stalna konferencija gradova i opština: Neposredno učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou (www.skgo.org)

Shema procedure donošenja akata u opštinskom veću



Shema procedure donošenja akata u opštinskoj/gradskoj skupštini



Uspešni primeri učešća građana i građanki u procesu donošenja javnih politika

4. 1. Nacionalni nivo

4.1.1. Studija slučaja: Prostor za delovanje NVO u odnosu na parlament

Prezentacija Gordane Rajkov, narodne poslanice na Konferenciji Građanskih inicijativa, organizovanoj 24. juna 2009. godine, na temu „Učešće građana i građanki u oblikovanju, sprovođenju i praćenju javnih politika. Zahvaljujemo se Gordani Rajkov što nam je ustupila prezentaciju za potrebe ove brošure.

**Учешће грађана и грађанки у обликовању,
спровођењу и праћењу јавних политика**

Простор за деловање НВО у односу на парламент

Београд, 24. јуни 2009.

Гордана Рајков

народна посланица

Народна скупштина Републике Србије

• • •

Народна скупштина Републике Србије

Народна скупштина је највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији

(члан 98. Устава РС)

Надлежности (члан 99. Устава РС)

- Тачка 7. доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије,
- Тачка 10. усваја план развоја и просторни план,
- Тачка 11. усваја буџет и завршни рачун Републике Србије, на предлог Владе

Закони у процедури
www.parlament.sr.gov.rs

Активности Народне скупштине

- Пленарна заседања
- Одбори (30)
- Посланичке групе (10)
- Јавна слушања
 - (Положај Рома, 8.априла 09)
- Јавне расправе
 - (Припреме за доношење закона о НС, 18/19 јуни 09)

Народна скупштина Републике Србије



**Грађанске
Иницијативе**

Пример у пракси

Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом

- У децембру 2007 је одржано јавно слушање поводом закона о запошљавању ОСИ
- Одбор за рад, борацка и социјална питања
- Председник Скупштине, председник Одбора, народни посланици/це, представници струковних и невладиних организација

Народна скупштина Републике Србије

- Заједничка седница Одбора за сиромаштво и Одбора за рад, борацка и социјална питања 3. и 4. децембра 2008.

- Ван зграде Скупштине, У Лесковцу
- Округли сто о питањима запошљавања ОСИ и улога локалних власти, у Нишу
- Посета установи за трајни смештај старих и ОСИ у Дољевцу

Народна скупштина Републике Србије

- Састанци са организацијама ОСИ и њиховим законским заступницима
- Питања радног ангажовања ОСИ којима је одузета пословна способност
- Пракса је показала да је могуће, предлог закона није предвиђао такву могућност
- Поднеле амандман
- Састанак са представницима МЕРР, МРСП и иницијаторима промене
- Измене амандмана
- Предлог на седници Одбора за рад и социјална питања
- Присуство представника ОЦД

Измена текста предлога закона

- У члану 43. став 6.
 - “Радно ангажовање као радно терапијска активност корисника може се обезбедити и у установи социјалне заштите за смештај корисника под условима и на начин који прописује министар надлежан за послове социјалне политике»

• У члану 43. став 6. мења се и сада гласи:

- «Радно ангажовање као радно терапијска активност особа са инвалидитетом може се обезбедити и у установи социјалне заштите за смештај корисника и код послодавца посредством радног центра, под условима и на начин који прописује министар надлежан за послове социјалне политике»

• **Закон усвојен 13. маја 2009**

- Укључујући измене које су иницирале грађанке и грађани кроз своје интересне организације

Народна скупштина Републике Србије

- Организације цивилног друштва као и грађанке и грађани
- могу покренути различите иницијативе за обликовање политике
- предлоге закона (15.000 потписа)
- доставити некој посланичкој групи или одбору, појединачно председници, или потпредседницима НС или појединачним посланицима
- Учествовати у обликовању, спровођењу и праћењу јавних политика

Хвала на пажњи

www.parlament.sr.gov.rs

4.1.2. Strategija za smanjenje siromaštva

Vlada Republike Srbije je 2003. godine usvojila **Strategiju za smanjenje siromaštva** (Strategija, ili SSS), kao osnovni dokument javne politike u ovoj oblasti. Strategija je rezultat širokog konsultativnog procesa. Prvi put u izradi jednog nacionalnog strateškog dokumenta kreirani su mehanizmi koji su omogućili zajedničko i aktivno učešće vladinih institucija, OCD i predstavnika poslovnog sektora. U izradi Strategije učestvovalo je oko 250 OCD. Procesom izrade Strategije upravljalo je sedam reprezentativnih savetodavnih odbora, uključujući i **Savetodavni odbor civilnog društva**. Osnovna uloga Savetodavnog odbora bila je uspostavljanje funkcionalne i konstruktivne saradnje između predstavnika Vlade i OCD. Zahvaljujući radu Odbora, sproveden je širok konsultativni proces sa velikim brojem OCD, a predlozi najsiriromašnijih grupa stanovništva inkorporirani su u strateške prioritete zemlje.

Savetodavni odbor civilnog društva prestao je s radom početkom 2006. godine, jer se uvidelo da ovaj mehanizam nije bio dovoljno funkcionalan u procesu primene Strategije. Međutim, potreba za saradnjom i dalje je postojala. **Tim potpredsednika Vlade RS za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva** (Tim za implementaciju SSS), kao fokalna (projektna) institucija Vlade za sprovođenje Strategije, suočio se s nekoliko izazova u pokušaju da definiše nov, efikasniji mehanizam saradnje. Jedan od izazova odnosio se na **nedostatak razumevanja značaja saradnje** s OCD od strane **vladinih institucija**, kao i na **nedostatak kapaciteta obe strane** za konstruktivnu saradnju. Dodatni, praktični izazov, sa kojim se Tim suočio, bio je kako uspostaviti efikasan mehanizam saradnje sa tako razuđenim sektorom, kao što je civilni sektor.

4.1.3. Kontakt organizacije civilnog društva (KOCD)

U rešavanju ovog problema, Tim se opredelio za široke konsultacije sa svim relevantnim akterima, a potom je izrađen program: **Kontakt organizacija civilnog društva (KOCD)**. Sedam organizacija civilnog društva čine KOCD i one predstavljaju po jednu društveno ugroženu grupu: Romi, osobe s invaliditetom, žene, stari, izbegla i raseljena lica, deca, mladi. Osnovni cilj programa KOCD jeste da omogućí učešće OCD u definisanju, primeni i praćenju mera koje donosi Vlada i drugi relevantni akteri u procesu primene Strategije, kao i ostalih reformskih procesa. U saradnji sa širim forumom OCD, KOCD razvija mehanizme komunikacije, stvara i unapređuju partnerske odnose između vlade i OCD, formuliše preporuke i daje predloge o ključnim reformskim procesima i načinu primene Strategije. Program KOCD je omogućio da 545 organizacija civilnog društva bude uključeno u realizaciju različitih aktivnosti vezanih za smanjenje siromaštva na lokalnom i nacionalnom nivou. Jedan od najznačajnijih rezultata ovog programa je i inicijativa za uspostavljanje **opšteg institucionalnog mehanizma saradnje** Vlade i OCD.

4.1.4. Memorandum o saradnji Kancelarije za evropske integracije (SEIO) i OCD

Kancelarija za pridruživanje EU inicirala je 2005. potpisivanje *Memoranduma o saradnji u procesu evropskih integracija* sa organizacijama civilnog društva imajući u vidu dosadašnju ulogu OCD u procesu demokratizacije društva, kao i ulogu koju imaju u širenju evropskih ideja i vrednosti. Cilj Memoranduma je institucionalizacija saradnje sa OCD u procesu pridruživanja naše zemlje Evropskoj uniji, unapređenje koordinacije aktivnosti, kao i saradnja u cilju redovnog i objektivnog obaveštavanja građana o procesu pristupanja naše zemlje EU.

Više od 70 OCD je potpisalo ovaj memorandum i na taj način one su postale partneri SEIO. Pored OCD, ovaj memorandum su potpisala i četiri univerziteta. Da bi OCD mogle da potpišu Memorandum, potrebno je da ispunjavaju sledeće uslove:

- da deluju najmanje dve godine, i
- da su sprovele najmanje jedan projekat u prethodnoj godini koji se odnosi na evropske integracije.

Kancelarija organizuje redovne obuke za OCD kako bi stekle znanje o EU, i održava sa njima stalnu komunikaciju putem interneta. Partneri iz OCD takođe pomažu da se redovne obuke, koje su po pravilu otvorene za javnost, održavaju u regionima širom Srbije. Kancelarija sa partnerskim OCD održava dva do tri sastanka godišnje, a njeni predstavnici se redovno odazivaju na poziv da učestvuju u događajima koje organizuju lokalne OCD, a zahtevaju učešće stručnjaka iz oblasti evropskih integracija.

MEMORANDUM
o saradnji u procesu evropskih integracija

između

Vlada Republike Srbije, koju predstavlja
Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji (u daljem tekstu Kancelarija)

i

Nevladinih organizacija
(u daljem tekstu "Strane")

Član 1.

Strane će ubuduće preduzimati sve neophodne aktivnosti kako bi obezbedile redovnu razmenu informacija u vezi sa aktivnostima koje se odnose na pripremu, usvajanje i implementaciju zakona i politika u oblasti evropskih integracija, odnosno u vezi sa projektima i drugim aktivnostima u oblasti evropskih integracija.

Član 2.

Kancelarija će, prilikom organizovanja javnih rasprava o nacrtima zakona i drugih propisa u vezi sa procesom pristupanja Republike Srbije kao članice državne zajednice Srbija i Crna Gora Evropskoj uniji, preduzeti potrebne aktivnosti koje će obezbediti učešće predstavnika nevladinih organizacija.

Nevladine organizacije će obezbediti učešće predstavnika Kancelarije u aktivnostima i skupovima koji su u vezi s evropskim integracijama.

4.1.5. Ministarstvo omladine i sporta i izrada Nacionalne strategije za mlade

Ministarstvo omladine i sporta je formirano posle izbora u maju 2007. godine. Ono što ga čini specifičnim jeste činjenica da je njegovo osnivanje, između ostalog, rezultat četvorogodišnjeg napora javnog zagovaranja Koalicije mladih Srbije, koju je osnovalo osam nacionalnih omladinskih organizacija: Građanske inicijative, Studentska unija Srbije, JAZAS, Omladinski informativni centar, Izviđači Srbije, Mladi istraživači, Omladinski savet Vojvodine i Omladinski savet Srbije. Koalicija je formirana u cilju organizovanja kampanje zagovaranja za omladinska pitanja na lokalnom i nacionalnom nivou. Cilj te kampanje bio je formiranje tela i strategije za mlade na oba nivoa. Ova kampanja predstavlja jedan od najboljih primera dobre prakse konsultacija države sa civilnim društvom i visoko ju je ocenio i Savet Evrope.

Za proces izrade Strategije i Akcionog plana formirana su sledeća tela: Radna grupa (predstavници nadležnih ministarstava); Savetodavno telo; osam tematskih grupa za oblasti koje su definisane kao prioritete (zdravlje, bezbednost, obrazovanje, zapošljavanje, aktivno učešće mladih, slobodno vreme, socijalna zaštita, zaštita životne sredine i održivi razvoj); šest savetodavnih odbora (predstavници omladinskih UG, jedinica lokalnih samouprava, medija, poslovnog sektora, međunarodnih partnera i podmlatka političkih stranaka) i Tim za podršku.

U toku prvog kruga konsultativnog procesa održano je 167 okruglih stolova u 166 jedinica lokalnih samouprava na kojima je razgovarano o problemima mladih u Republici Srbiji. Ukupno je bilo uključeno 4077 učesnika. Ovaj proces je vodilo 47 udruženja građana. U drugom ciklusu konsultativnog procesa organizovano je sedam regionalnih konferencija za prikupljanje komentara i predloga na tekst Nacrta strategije, dok su udruženja građana organizovala 170 javnih događaja. U izradi Strategije, na različite

načine, učestvovalo je oko 16 000 mladih. Tokom konsultativnog procesa i javne rasprave prikupljena su mišljenja ne samo učesnika u procesu izrade Strategije nego i mišljenja šire javnosti preko sajta i direktno na adresu Ministarstva omladine i sporta.

Za potrebe Strategije dodatno su urađena dva istraživanja o mladima: Institut za psihologiju Filozofskog fakulteta u Beogradu sproveo je istraživanje o slobodnom vremenu i svakodnevicu mladih, a CESID istraživanje o aktivizmu mladih.

4.1.6. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i Memorandum o saradnji sa nevladinim organizacijama

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava je osnovano u maju 2009. godine. Njegovo osnivanje je bilo pod znakom pitanja usled složenih postizbornih pregovora o podeli resora između koalicije koju je vodila Demokratska stranka i koalicije oko Socijalističke partije Srbije. U jednom trenutku je postojala opasnost da se odustane od formiranja ovog ministarstva, što je izazvalo snažnu reakciju organizacija civilnog društva i celokupne demokratske javnosti. U vrlo kratkoj i intenzivnoj kampanji javnog zagovaranja, koje su predvodile OCD i uz pritisak javnog mnjenja, Ministarstvo je ipak formirano.

U novembru 2008. godine Ministarstvo je, uz podršku Misije OEBS-a u Srbiji, započelo rad na uspostavljanju zvanične saradnje s organizacijama civilnog društva koje se bave zaštitom i promocijom ljudskih prava. Na poziv Ministarstva na saradnju odazvalo se više od 150 OCD. Memorandum o saradnji između Ministarstva i ovlašćenih predstavnika OCD potpisan je 9. februara, 2009. godine. Saglasno odredbama Memoranduma, Ministarstvo će uključivati OCD u rad na izradi izveštaja, strategija, akcionih planova, nacрта zakona iz delokruga nadležnosti Ministarstva. Pored toga, Ministarstvo će zajedno s OCD sprovoditi projekte u oblasti ljudskih prava.

MEMORANDUM O SARADNJI

između

Ministarstva za ljudska i manjinska prava Vlade Republike Srbije
(u daljem tekstu Ministarstvo)

i

„Ime organizacije“ udruženje građana iz ...

Uvažavajući ulogu nevladinih organizacija u izgradnji demokratskog društva, kao i njihov doprinos širenju ideje ljudskih prava i vladavine prava u Srbiji;

Prepoznajući interes za uspostavljanje tešnjih vidova saradnje u cilju poboljšanja stanja ljudskih prava u Srbiji, kao i neophodnost stalnog i objektivnog izveštavanja o slučajevima kršenja ljudskih prava i pravovremenog i odgovarajućeg reagovanja na takva kršenja,

Strane su se dogovorile o sledećem:

Član 1.

Da će ubuduće obezbediti redovnu razmenu informacija o aktivnostima koje se odnose na pripremu, usvajanje i implementaciju zakona i strategija u oblasti poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda, u vezi s izradom izveštaja o sprovođenju preuzetih međunarodnih obaveza, kao i o drugim aktivnostima iz delokruga nadležnosti Ministarstva.

Član 2.

Ministarstvo će obaveštavati predstavnike nevladinih organizacija prilikom organizovanja javnih rasprava o nacrtima zakona i drugih propisa iz oblasti zaštite ljudskih prava kako bi mogli uzeti učešće u ovim aktivnostima.

Nevladine organizacije će obaveštavati predstavnike Ministarstva o svojim aktivnostima i skupovima koji se organizuju u cilju zaštite i unapređenja stanja ljudskih prava u Srbiji.

Član 3.

Ministarstvo će pružati podršku nevladinim organizacijama u njihovom radu i ojačati vezu sa njima kako bi se kapaciteti koji postoje u tom sektoru, između ostalog, koristili u cilju obaveštavanja Ministarstva o slučajevima kršenja ljudskih prava sa kojima se nevladne organizacije u svom radu budu susretale.

Nevladine organizacije će, u skladu sa svojim saznanjima, ukazivati Ministarstvu na kršenja ljudskih prava do kojih dolazi bilo zbog nedostataka u okviru pravnog sistema ili usled prakse koja je diskriminatorna ili neodgovarajuća.

Član 4.

Ministarstvo poštuje nezavisnost delovanja nevladinih organizacija ukoliko ono nije zabranjeno Ustavom ili zakonom.

4.1.7. Fond za socijalne inovacije

Fond za socijalne inovacije je projekat Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike, koji se realizuje u saradnji sa Programom Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP), uz podršku Evropske unije, Vlade Kraljevine Norveške i Vlade Velike Britanije. Program Fond za socijalne inovacije je jedan od mehanizama za reformu sistema socijalne zaštite. Fond predstavlja glavni mehanizam za sprovođenje „brzih reformi” u sistemu socijalne zaštite i u svom radu blisko sarađuje sa reformskim projektima Ministarstva rada. U praksi, Fond raspisuje konkurse za projekte koji su realizuju na lokalnom nivou. Projekti treba da pomognu u rešavanju lokalnih potreba i prioriteta, na način koji je saglasan sa strategijom reforme sistema socijalne zaštite.

4.1.8. Rad na izradi strategije za rodnu ravnopravnost

Nacionalnu strategiju za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti usvojila je Vlada Republike Srbije 13. februara 2009. godine i predstavlja prvi strateški dokument naše zemlje u oblasti rodne ravnopravnosti.

Ovim dokumentom se utvrđuje celovita i usklađena politika države u cilju eliminisanja diskriminacije žena, poboljšanja njihovog položaja i integrisanja principa rodne ravnopravnosti u sve oblasti delovanja institucija sistema, kao jedan od elemenata modernizacije i demokratizacije društva u cilju bržeg, ravnomernijeg i efikasnijeg društvenog razvoja u skladu sa politikom jednakih mogućnosti proklamovanom u Ustavu Republike Srbije (član 15).

Nacionalnom strategijom za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti obuhvaćene su oblasti koje se tiču učešća žena u kreiranju politika i u donošenju odluka u oblasti ekonomije, obrazovanja, zdravlja, nasilja nad ženama, kao i uloga sredstava javnog informisanja i javnog mnjenja budući da je kroz široku i demokratsku raspravu procenjeno da su ove oblasti ključne za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti.

Planirane aktivnosti utvrđene su na osnovu prethodno sagledanih potreba i odnose se na period od 2009. do 2015. godine. Njihovo sprovođenje treba da omogući da dugoročna akumulacija do sada pozitivnih promena dovede do duboke i trajne transformacije rodnih odnosa u Republici Srbiji. Aktivnosti su ugrađene i u Nacionalni program integracije Republike Srbije u Evropsku uniju i čine sastavni deo ukupnih napora Republike Srbije na putu ka članstvu u EU.

U periodu od 2000. godine do danas, pojedinačnim pomacima, kao što su osnivanje Saveta za ravnopravnost polova Vlade Republike Srbije, formi-

ranje posebnih unutrašnjih organizacionih jedinica u Ministarstvu rada i socijalne politike, Uprave za rodnu ravnopravnost i formiranjem Odbora za ravnopravnost polova Narodne skupštine Republike Srbije, utvrđeni su prioriteti delovanja i mera u cilju poboljšanja položaja žena i unapređivanja rodne ravnopravnosti. Takođe, izvršene su izmene krivičnog, radnog i porodičnog zakonodavstva. Princip rodne ravnopravnosti uključen je u nacрте zakona o zabrani diskriminacije i zakona o ravnopravnosti polova, kao i u neke od državnih strategija.

U maju 2007. godine Komitetu za eliminaciju diskriminacije žena Ujedinjenih nacija na 38. sednici prezentovan je Inicijalni izveštaj Republike Srbije o sprovođenju Konvencije UN o eliminaciji svih oblika diskriminacije prema ženama (CEDAW). Od Komiteta UN dobijeni su Zaključni komentari sa preporukama za postupanje.

Ova strategija treba da omogući ne samo proširenje i produbljenje postojećih kapaciteta i programa već i da obezbedi sistematski rad na uspostavljanju, razvijanju, sprovođenju i promovisanju politika jednakih mogućnosti.

4.1.9. Nadgledanje procesa izrade Nacionalnog plana aktivnosti za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti

Glas razlike – grupa za promociju ženskih političkih prava (autorke Tanja Ignjatović i Jelena Višnjić) tokom 2007. godine pripremila je **Finalni izveštaj nezavisnog monitorisanja procesa izrade Nacionalnog plana aktivnosti za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti, pod nazivom IZMEĐU UKLJUČENOSTI I UTICAJA**⁴. Sledi izvod iz izveštaja: „*Nezavisno monitorisanje izrade Nacionalnog plana akcije za žene (dalje NPA), koje je preduzeo Glas razlike kao vanprojektnu, volontersku aktivnost, predstavlja organizovano posmatranje procesa izra-*

⁴ Zahvaljujemo se GLASU RAZLIKE i autorkama na mogućnosti da izводе iz izveštaja koristimo za potrebe ove brošure.

de državnog dokumenta, sa idejom da se kod nas ,etablira' praksa praćenja javnih poslova od civilnog sektora i drugih zainteresovanih grupa. *Svrha* nezavisnog monitorisanja konsultativnog procesa izrade NPA bila je i da se dođe do uvida i znanja o pretpostavkama efikasnih i delotvornih participativnih i transparentnih procesa izrade javnih dokumenata i zakona, kako bi se stečena znanja mogla koristiti ubuduće.

Verujemo da je važno da različite društvene grupe učestvuju u koncipiranju javne politike, u rešavanju konkretnih problema i unapređenju stanja u zajednici, jer izabrana rešenja imaju uticaj na celo društvo. Konsultativni procesi i javne rasprave pružaju priliku da se sagleda složenost problema kao i različite mogućnosti rešenja. Kreatorima/kreatoricama i direktnim izvršiocima/izvršiteljicama budućih politika i strategija to daje priliku da argumentuju svoje koncepte i da za njih traže javnu podršku. Razmatranje opcija različitih grupacija, a posebno procena njihovih posledica, u otvorenoj diskusiji svih zainteresovanih, omogućava predlaganje i usvajanje najboljih rešenja, a ceo proces odražava težnju ka demokratizaciji i decentralizaciji odlučivanja i upravljanja.”

Iz **Zaključka**, izdvajamo sledeće, što smatramo posebno korisnim za ovu publikaciju: „Iako ne postoji sumnja u nameru Saveta za ravnopravnost polova, kao ključnog aktera procesa izrade NPA za žene, da se organizuje sveobuhvatan, demokratski proces izrade ovog dokumenta, koji bi sledio principe transparentnosti, inkluzivnosti i participativnosti, sigurno je da razumevanje proklamovanih principa i njihova realizacija nisu bile jake strane ovog procesa u svim njegovim segmentima. Opisi nekih ,kriznih situacija' mogu ukazati na mesta ,nerazumevanja ili razilaženja' o kojima bi se moralo voditi računa ubuduće, i koja, po našem mišljenju, traže definisanje pojmova i otvorenu diskusiju na ,ženskoj sceni' o politici, sektorskim pozicijama, odnosima moći, odgovornosti, načinima efikasne komunikacije i saradnje, razlozima nesaradnje, načinima odlučivanja u zajedničkim aktivnostima.

Jasno je da zadovoljstvo ishodima nije nužno u participativnim procesima, te da učesnice ne mogu očekivati da će svi njihovi predlozi biti uključeni u krajnju varijantu dokumenta. Ali, proces zato mora biti transparentan, mora obezbediti prostor i pravila za diskusiju o sadržajima i argumentima o kojima ne postoji slaganje, mora uračunati nejednakost (formalnu i neformalnu) u pozicijama i moćima da bi se omogućilo stvarno (a ne deklarativno) učešće i uticaj.”

4.1.10. Iskustva u primeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

U okviru projekta „Monitoring implementacije Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja” Fonda za otvoreno društvo, koje je obuhvatilo više od 30 opština u Srbiji kao i veći broj republičkih organa, a koje su sprovele UG Sretenje iz Požege, Resurs Centar Negotin iz Negotina, Centar za civilnu edukaciju iz Vršca, Građanski savet opštine Kraljevo iz Kraljeva, Toplički centar za demokratiju i ljudska prava iz Prokuplja i Forum Iuris iz Novog Sada, uočeni su i brojni problemi u implementaciji Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Ono što je dobro, jeste činjenica da ovim problemima najmanje doprinosi sam zakonski tekst.

Činjenica je da određeni nedostaci u Zakonu postoje i oni su segmentirani kroz ovo istraživanje, ali se oni ni u jednom trenutku ne mogu označiti kao razlozi koji sprečavaju njegovu uspešnu implementaciju.

Tri osnovna problema koji koče uspešniju implementaciju Zakona o slobodnom pristupu informacijama su:

1. normativno okruženje u kom Zakon egzistira,
2. nedovoljna zainteresovanost nosilaca prava – tražilaca informacija i
3. neznanje i opstrukcija organa javne vlasti kao objekta prava.

Celokupan izveštaj monitoringa koalicije NVO za primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja možete videti u publikaciji Fonda za otvoreno društvo na veb adresi: **www.fosserbia.org/view_file.php?file_id=100**

4.2. Lokalni nivo

4.2.1. Fond za učešće građana u okviru „PRO programa razvoja opština u jugozapadnoj Srbiji”

Program razvoja opština u jugozapadnoj Srbiji (PRO) jedna je od značajnijih razvojnih aktivnosti koje se realizuju u osam opština ovog dela zemlje – Ivanjici, Novom Pazaru, Novoj Varoši, Priboju, Prijepolju, Raški, Sjenici i Tutinu. Od leta 2006, kada je počela realizacija PRO-a, pomaže se opštinama u njihovim naporima da poboljšaju kvalitet života građana u ovom području. Šire gledano, ovaj projekat se pridružuje naporima Vlade Republike Srbije da reformiše upravu i smanji siromaštvo prateći relevantne nacionalne strategije.

Ovaj program je rezultat uspešne saradnje donatora, kao što su Evropska unija preko Delegacije Evropske komisije u Republici Srbiji i Vlada Švajcarske preko Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC); a Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) sprovodi program; aktivnosti se koordiniraju sa relevantnim ministarstvima Vlade Republike Srbije; osam opština koje su uključene u PRO su partneri u ključnim aktivnostima.

Fond je nastao u želji da se pomogne građanima u opštinama Priboj, Nova Varoš, Ivanjica, Raška, Prijepolje, Sjenica, Novi Pazar i Tutin, koji imaju dobre ideje da urade nešto za dobrobit svojih zajednica. Iz Fonda se dodeljuju sredstva za projekte koji se bave unapređenjem kvaliteta opštinskih usluga, s posebnim akcentom na povećanje dostupnosti usluga lokalne uprave ugroženim i marginalizovanim zajednicama i pojedincima, podsticanjem uključivanja građana, naročito omladine u rad opštinskih organiza-

cija u bilo kom aspektu rada lokalne uprave, unapređenjem životne sredine, ljudskim pravima.

4.2.2. Odbor za smanjenje siromaštva – opština Ada

Jedan od retkih institucionalnih mehanizama učešća građana i organizacija civilnog društva u formulisanju javnih politika na lokalnom nivou jeste Odbor za smanjenje siromaštva opštine Ada. Odbor je formiran u skladu sa Poslovnikom o radu Skupštine opštine Ada, saglasno Zakonu o lokalnoj samoupravi. Poslovnikom su definisani zadaci Odbora, način rada i odlučivanja, i broj članova (sedam). Odbor je savetodavno telo predsednika opštine. Skupština opštine je imenovala članove Odbora iz sledećih sektora: obrazovanje, zdravstvo, socijalna zaštita, tržište rada i *organizacije civilnog društva*. U Odboru su i predstavnici opštinskih organa, kao i predsednik Skupštine opštine.

Zadaci Odbora, utvrđeni osnivačkim aktom, uključuju sledeće aktivnosti: izrada socijalne karte opštine; izrada opštinske strategije za smanjenje siromaštva; prevencija povećanja daljeg siromaštva; informisanje javnosti i njeno senzibilizovanje za problem siromaštva u opštini; podsticanje saradnje opštinskih institucija i nevladinog sektora u cilju uspešnog rešavanja problema siromaštva; izrada predloga za rešavanje siromaštva u konkretnim slučajevima; savetovanje i informisanje siromašnih i njihovo obrazovanje na zaštiti od siromaštva; praćenje i realizacija konkursa za smanjenje siromaštva; izrada i realizacija naučnoistraživačke delatnosti vezane za problem siromaštva.

Osim toga, Odbor priprema projekte za rešavanje uočenih socijalnih problema u opštini. Odbor može primati donacije u materijalu i novcu (donacije u novcu se uplaćuju na podračun Centra za socijalni rad opštine Ada), a raspodela donacija se vrši po kriterijumima koja utvrđuje Centar za socijalni rad.

4.2.3. Opštinski koordinacioni odbor socijalne politike (OKOSP)

Kao jedna od komponenti projekta „Reforma socijalne politike” nastao je OKOSP. Odbor je savetodavno telo predsednika opštine, koje se osniva saglasno Zakonu o lokalnoj samoupravi. Osim sa predsednikom opštine, ovo telo sarađuje i sa službom društvenih delatnosti u lokalnoj samoupravi, kao i sa skupštinom opštine. U sastavu odbora nalaze se predstavnici svih relevantnih ustanova lokalne samouprave i predstavnici OCD. Osnovni kriterijumi na osnovu kojih je birano članstvo u odboru su sledeći: spremnost i motivisanost za učešće u procesu reformi socijalne zaštite; stručnost; poznavanje problematike vezane za potrebe ugroženih grupa; dobar ugled u opštini; spremnost za timski rad. U nadležnosti odbora nalaze se sledeći poslovi: formulisanje strateškog plana koji bi rešavao probleme najugroženijih grupa u opštini (čemu je prethodila izrada akcionih planova, analiza situacije, potreba i postojećih resursa); promovisanje partnerstva; predlaganje preventivnih mera u oblastima zdravstva, socijalne zaštite, zapošljavanja i obrazovanja; razmatranje modaliteta za finansiranje aktivnosti u oblasti socijalne politike i praćenje načina korišćenja ovih sredstava; prezentacija aktivnosti i rezultata OKOSP-a; priprema inicijativa i predloga u vezi s procesom decentralizacije u socijalnoj politici, tamo gde za to postoje uslovi; organizovanje tematskih konferencija i drugih stručnih skupova. Međutim, treba napomenuti da dosadašnje iskustvo u radu odbora ukazuje da se ovaj mehanizam može koristiti kao primer dobre prakse, ali ne nužno i kao univerzalni model.

4.2.4. Savet za pitanja osoba s invaliditetom pri gradu Kragujevcu

Savet za pitanja osoba s invaliditetom formiran je u Kragujevcu 13. marta 2009. godine, na inicijativu Foruma mladih s invaliditetom. Potreba za uspostavljanjem Saveta zasnovana je na nedovoljnoj uključenosti osoba s invaliditetom u rešavanju pitanja od značaja za njihov status, kao i izostanku u institucionalnog mehanizma saradnje između predstavnika

institucija lokalne samouprave i organizacija osoba s invaliditetom. Procesi decentralizacije i deinstitucionalizacije u oblasti socijalne politike koji stvaraju mogućnost za uspostavljanje saradnje između organizacija OSI i organa lokalne samouprave, kao i nedovršen institucionalno-normativni okvir u oblastima od interesa za osobe s invaliditetom stvaraju potrebu da se posreduje i uspostavlja demokratski dijalog između organizacija OSI i lokalnih aktera, sa ciljem da se spreči diskriminacija, kršenje ljudskih prava, da se zastupa pred lokalnom javnošću i zainteresovanim stranama, a sve u funkciji stvaranja inkluzivnog društva.

4.2.5. Neposredno učešće građana u odlučivanju u Sremskim Karlovcima

Učešće građana u donošenju odluka odvija se kroz Savet za razvoj koji je u Sremskim Karlovcima formiran krajem 2008. godine, u okviru projekta „Podrška jačanju građanskog učešća u Srbiji”, koji zajednički realizuju lokalne vlasti, Stalna konferencija gradova i opština i švajcarski donator. Savet okuplja građane i predstavnike lokalne vlasti. Kroz učešće u radu Saveta za razvoj, građani Sremskih Karlovaca su imali zadatak da odaberu temu koju smatraju najvažnijom za njihovu lokalnu zajednicu. Karlovčani su izabrali turizam. Putem učešća u Savetu, građani imaju priliku da se konkretno angažuju na poslovima i planovima za unapređenje turizma u svojoj zajednici. .

Pilot-projekat za uspostavljanje učešća građana u odlučivanju realizuje se u tri gradske i tri ruralne opštine u Srbiji. Osim Sremskih Karlovaca, iz Vojvodine je u projekat uključena i opština Čoka.

4.2.6. Kancelarije za mlade

Kancelarija za mlade je telo lokalne samouprave koje je osnovano u oko osamdeset opština ili regija u Srbiji, uz podršku Ministarstva omladine i

sporta. Kancelarija ima zadatak da pomaže mladima u rešavanju njihovih prioriternih problema u lokalnoj zajednici (opština, region). U nadležnosti kancelarije su distribuiranje informacija od značaja za mlade, obrazovanje kroz razne programe i obuku, kreiranje omladinske politike na lokalnom nivou, podsticanje omladinskog aktivizma i volonterizma, pronalaženje mogućnosti finansiranja programa za mlade, itd.

Sledi tekst o Kancelariji za mlade opštine Kula, koji možete u celosti da pročitate na <http://www.kzmkula.com/>

“Lokalnim akcionim planom za mlade u opštini Kula utvrđuju se osnovna načela brige za mlade, kao i radni plan kojim Skupština opštine Kula daje osnovne zadatke telima u sastavu lokalne samouprave.

Usvajanjem i sprovođenjem Akcionog plana za mlade u opštini Kula, naša lokalna zajednica pokazuje odgovornost prema mladima koja se ogleda u:

- kreiranju jasnih stavova o dugoročnoj strategiji za mlade,
- stvaranju opštinskog tela koje će brinuti o rešavanju omladinskih pitanja i problema,
- regulisanju omladinske zakonske problematike,
- obezbeđivanju učešća mladih u svim telima koja se tiču mladih,
- finansiranju omladinskih organizacija i povećanju sredstava i ulaganja namenjenih mladima, omladinskim projektima i programima.

Osnovni principi delovanja Kancelarije:

- otvorenost za sve
- komunikacija i informacija
- zajedničko učešće

- pouzdanost.

Ciljevi Kancelarije za mlade:

Kancelarija za mlade je operativno telo koje objedinjava sve službe i organe koji se bave mladima, izrađuje planove, koordinira aktivnosti i usklađuje akcije sa ciljem da poboljša položaj mladih u kulskoj opštini. Ciljevi Kancelarije za mlade su :

- implementacija i monitoring lokalnog akcionog plana
- uspostavljanje saradnje s Učeničkim parlamentom
- uspostavljanje međusobne saradnje NVO posredstvom Kancelarije za mlade
- izgrađivanje odnosa i sarađuje sa lokalnim organizacijama i inicijativama mladih
- promovisanje volonterizma među mladima
- organizovanje društvenog života mladih
- edukacija mladih po pitanju pisanja projekata.

Zadaci Kancelarije za mlade:

- monitoring procesa implementacije lokalnog akcionog plana za mlade
- pronalaženje novih mogućnosti finansiranja programa za mlade u Kuli
- osiguravanje uspešne komunikacije svih relevantnih i odgovornih subjekata za razvoj mladih na lokalnom, pokrajinskom i nacionalnom nivou
- pružanje podrške omladinskim organizacijama i inicijativama na teritoriji Kule

- iniciranje saradnje sa srodnim institucijama na pokrajinskom, nacionalnom i internacionalnom nivou
- edukacija mladih po pitanju bolesti zavisnosti (putem radionica, seminara i sl.)
- organizovanje raznih kulturnih i sportskih manifestacija
- pružanje pomoći osobama s invaliditetom (saradnja sa društvom za MNRO)
- pružanje podrške inicijativama mladih
- zaštita i promocija osnovnih vrednosti života mladih .
- pomoć mladima u njihovoj profesionalnoj orijentaciji
- edukacija mladih u poštovanju ljudskih prava
- sagledavanje problema mladih svih nacionalnosti i njihovo rešavanje
- poboljšanje standarda mladih i njihovog javnog, kulturnog i sportskog života
- napraviti saradnju sa firmama zbog zapošljavanja mladih na sezonskim poslovima
- organizovanje slobodnog vremena mladih.

Prepreke za učešće građana i organizacija civilnog društva u postupku izrade i primene zakona i drugih instrumenata javne politike

Uprkos manjkavostima Poslovnika Vlade (supra, 3.1), u Srbiji se u poslednjih nekoliko godina ustalila praksa da se organizacije civilnog društva uključuju u procese izrade strategija i drugih važnih dokumenata javnih politika. Do sada je usvojeno više od 40 takvih dokumenta (strategija smanjenja siromaštva, strategija održivog razvoja, strategija za mlade, nacionalni plan akcije za decu, itd.). Ova dobra praksa ukazuje da se organizacije civilnog društva sve više prepoznaju kao važan partner organima vlasti u određivanju i regulisanju društvenih prioriteta i potreba. Ipak, da bi se ovaj proces nazvao partnerstvom, u punom smislu te reči, potrebno je da se uklone prepreke koje trenutno postoje, kako na strani države, tako i na strani civilnog društva.

Opšte prepreke na strani države:

Zastareli statusno-pravni propisi za udruženja. Kao što je poznato, na novi zakon o udruženjima, koji će urediti pravni status udruženja saglasno međunarodno-pravnim standardima i dobroj regionalnoj praksi, čeka se skoro devet godina, iako se **radi o obavezi koju je Republika Srbija preuzela nakon što je postala članica Saveta Evrope i ratifikovala Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda; u ispunjenu ove obaveze kasni se više godina. Predlog zakona je, po četvrti put, upućen u Narodnu skupštinu u junu 2009. godine. Trenutno se očekuje njegovo usvajanje na osmoj vanrednoj sednici Narodne skupštine.**

Netransparentan način budžetskog finansiranja organizacija civilnog društva, uključujući i kriterijume za raspodelu budžetskih sredstava,

predstavlja ozbiljnu prepreku za njihovo delovanje i održivost. Osnovni izvor prihoda OCD još su strane donacije. Ovo ima za posledicu da su projekti koji se sprovode ponekad više usaglašeni sa donatorskim zahtevima, nego sa definisanim i prepoznatim prioritetima na nacionalnom i lokalnom nivou⁵. Na lokalnom nivou, izvestan broj opština izdvaja iz lokalnog budžeta sredstva za finansiranje aktivnosti koje realizuju OCD, ali u najvećem broju slučajeva **bez unapred utvrđenih kriterijuma** i jasno **definisanih prioriteta**. Očekuje se da će se usvajanjem novog zakona o udruženjima, kao i novog zakona o zadužbinama i fondacijama uspostaviti jedinstveni i transparentni kriterijumi budžetskog finansiranja OCD na svim nivoima vlasti.

Nepovoljan poreski status OCD. Pozitivni zakonski propisi ne podstiču dovoljno razvoj takozvane korporativne filantropije zbog relativno uske definicije davanja u opšte korisne svrhe za koje trgovačka društva i drugi privredni subjekti uživaju poreske olakšice. Nisu propisane nikakve poreske olakšice za davanja fizičkih lica – poreskih obveznika u opšte korisne svrhe. Udruženja su obveznici plaćanja poreza na (privatni) poklon u iznosu od 2,5 procenta od njegove vrednosti, dok su fondacije i fondovi oslobođeni od ovog poreza; udruženja su obveznici ovog poreza čak i kada obavljaju istu statutarnu delatnost kao i fondovi i fondacije.

Nepostojanje institucionalnog okvira za saradnju države i civilnog društva, u vidu kancelarije ili drugog tela pri Vladi, koje bi se staralo o stvaranju podsticajnog okruženja za delovanje OCD i unapređenju njihovih kapaciteta. Na inicijativu Tima potpredsednika Vlade RS za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva, prošle godine je izrađen i javnosti predstavljen izveštaj: „Institucionalni mehanizam saradnje Vlade i civilnog društva: uporedna iskustva i preporuke za Srbiju”. U izveštaju se analiziraju

⁵ Kao primeri dobre prakse budžetskog finansiranja OCD mogu se navesti projekat unapređenje zdravlja Roma, kojeg finansira Ministarstvo zdravlja, projekat unapređenje položaja osoba sa invaliditetom, kojeg finansira Ministarstvo za rad i socijalnu politiku, kao i projekti Ministarstva omladine i sporta namenjeni realizaciji nacionalne strategije za mlade

različiti mehanizmi saradnje, njihovi prednosti i nedostaci, i preporučuje osnivanje kancelarije Vlade Republike Srbije za saradnju sa civilnim društvom. Ovaj je izveštaj predstavljen u Beogradu, Nišu i Novom Sadu i naišao je na široku podršku organizacija civilnog društva.

S prethodnim u vezi, nepostojanje **strategije države za razvoj civilnog društva**, kojom bi se definisali prioriteti države u stvaranju podsticajnog okvira za delovanje OCD i unapređenja njihovih kapaciteta i identifikovali nosioci strategije.

Nepostojanje **transparentnog i efikasnog mehanizma učešća građana** u postupku izrade zakona i drugih instrumenata javnih politika, kojim bi se precizno definisali minimalni standardi učešća i konsultacija (ovo se odnosi kako na izvršnu tako i na zakonodavnu vlast). Važeći Poslovnik Vlade ne predstavlja efikasan mehanizam učešća građana i OCD u procesu izrade zakona i drugih instrumenata javnih politika, stoga je učestvovanje OCD u javnim raspravama koje organizuju ovlašćeni predlagači prevashodno rezultat inicijative i samoorganizovanja samog sektora, pre nego direktnog i formalnog poziva ovlašćenih predlagača propisa i dokumenata⁶.

Na drugoj strani, Poslovnik Narodne skupštine ne propisuje obavezu javnosti u radu skupštinskih odbora, jer odbori imaju diskreciono pravo da odlučuju o uključivanju javnosti, iako je rad odbora ključan (bar formalno-

6 Ilustrativan je primer Nacrta zakona o udruženjima, povodom kog su Građanske inicijative i FENS uputile pismo svim relevantnim državnim institucijama (predsednik Vlade, ministarstva, poverenik za slobodan pristup informacijama i zaštitnik građana), sa zahtevom da se Nacrt vrati u skupštinsku proceduru. Na pisma su odgovorili ombudsman, a potom i Ministarstvo omladine i sporta, koje je podržalo ove zahteve i zvanično tražilo od Vlade povratak Nacrta zakona u skupštinsku proceduru. Nacrt se ponovo našao na sednici Vlade, kao i na sajtu Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu, pri čemu je objavljena verzija Nacrta pretrpela nekoliko značajnih izmena u odnosu na prethodnu, što je od eksperata za neprofitno pravo zahtevalo hitno reagovanje i pripremanje amandmana. Ova vrsta aktivnosti se pre može nazvati javnim zagovaranjem nego učešćem javnosti. Indikativan je takođe i primer Predloga zakona protiv diskriminacije. Nakon jednogodišnje javne rasprave, Predlog zakona je usvojila Vlada, a potom je, na zahtev Srpske pravoslavne crkve i ostalih verskih zajednica, povučen iz skupštinske procedure. I bez ulazjenja u detalje čitavog ovog događanja, nesporno da je napravljen loš presedan i da su institucije izvršne vlasti podlele pritisku SPC-a i ozbiljno narušile transparentnost i kredibilitet javne rasprave o Predlogu zakona..

pravno) za formulisanje konačnog predloga zakona. Osim toga, Poslovnik Narodne Skupštine ne uređuje institut javnog slušanja (saslušanja), iako javno slušanje, komparativno posmatrano, predstavlja najznačajniji dodatni izvor informacija za članove odbora kad je reč o raspravljanju o pitanjima iz njihove nadležnosti. U praksi, Narodna skupština ponekad koristi ovaj institut, ali je za optimalno korišćenje njegovih prednosti i mogućnosti nužno da se ono uredi Poslovnikom Narodne skupštine. Trenutno se radi na izradi zakona o Skupštini i novog poslovnika Skupštine. Na nedavno održanoj javnoj raspravi ovim povodom (18. i 19. jun), naglašeno je kako je, samom organizacijom javne rasprave, učinjen korak dalje u razvoju zakonodavne aktivnosti i parlamentarne demokratije. Prema rečima predsednice Narodne skupštine prof. dr Slavice Đukić-Dejanović, "Da bi bila demokratska institucija, Skupština mora da obezbedi adekvatnu predstavljenost, da bude efikasna i da polaže račune za svoj rad, a organizovanje ove rasprave ima za cilj da pruži mogućnost ekspertima, javnosti, medijima da iznesu svoje stavove o tome kako vide parlament i da predlože u kom pravcu treba izvršiti reforme". Još je rekla da posebna pažnja tokom rasprave treba da bude posvećena organizaciji Skupštine i nadležnostima skupštinskih tela i predložila da se razmisli o uvođenju novih radnih tela, poput komisija.

S prethodnim u vezi, zbog postojećeg izbornog sistema (odnosno činjenice da mandati pripadaju partiji, pre nego poslanicima), **uloga parlamenta u postupku** donošenja zakona i drugih instrumenata javnih politika svedena je **na najmanju moguću meru**.

Usled pritiska da se donese što veći broj zakona koji se usklađuju sa pravnim poretom EU, sve je češća praksa **donošenja zakona po hitnom postupku**, što često onemogućava sprovođenje valjane javne rasprave i ujedno umanjuje kvalitet zakonskih predloga

Nepostojanje opštih standarda i procedura imenovanja predstavnika civilnog društva u osnivanju i delovanju različitih **tela na nacional-**

nom i lokalnom nivou; ovo predstavlja prepreku optimalnom korišćenju raspoloživih društvenih resursa. Nije uvek jasno po kom kriterijumu se biraju predstavnici OCD u ova tela, jer proces nije javan, te se stoga često događa da u nekom telu ne sede i najkompetentniji predstavnici OCD za teme koje se tiču civilnog sektora⁷. Još je česta praksa da se osnivaju radne grupe za izradu zakona koje su sastavljene isključivo od predstavnika nadležnih ministarstava i profesora, tj. predstavnika akademske zajednice, bez ijednog predstavnika civilnog društva – čak i kad se radi o zakonskom regulisanju pitanja o kojima predstavnici akademske zajednice imaju skromna akademska i još skromnija praktična iskustva (na primer, izrada Nacrta zakona o volontiranju).

Organi izvršne vlasti i lokalne samouprave još nedovoljno **ne razumeju** prednosti saradnje sa OCD, kako u postupku izrade, tako i u postupku primene javnih politika. Nije sasvim sigurno da li se radi o nedostatku političke volje ili o pukom nerazumevanju uloge i značaja organizacija civilnog društva u demokratizaciji društva. Vrlo često, učešće OCD je uslovljeno donatorskim zahtevima (takav primer je SIF, Fond za učešće građana u okviru PRO programa), ili je posledica upornosti i pritiska samih OCD (primer grupe OCD zainteresovanih za učešće u radu radne grupe za izradu Nacrta zakona o volontiranju, koje su se „izborile” za učešće u radu proširenog sastava radne grupe).

Neadekvatan odnos države prema nezavisnim telima (zaštitnik građana, poverenik za slobodan pristup informacijama). Na primer, još ne postoji zadovoljavajuća spremnost državnih organa da omoguće pristup informacijama o svom radu, koje moraju biti dostupne javnosti. Zabrinjava i to što administracija i dalje „ćuti”, to jest ignoriše zahteve za slobodan pristup informacijama

⁷ U nekim slučajevima, radne grupe za izradu nacrtu zakona su uključivale i predstavnike civilnog društva (Zakon o udruživanju). Na drugoj strani, Ministarstvo rada i socijalne politike je nedavno formiralo radnu grupu za izradu nacionalne strategije za društveno odgovorno poslovanje, uz učešće predstavnika civilnog društva, pri čemu javnost nije bila pravovremeno obaveštena niti o planovima da se radi na strategiji, niti o tome da je formirana radna grupa.

iako je ovakva praksa zakonom kvalifikovana kao protivpravno ponašanje. Osim toga, krajnje je zabrinjavajuće da teškoće u ostvarivanju prava na slobodan pristup informacijama imaju i organi javne vlasti budući da se i njima u pojedinim slučajevima uskraćuje pristup informacijama.

Opšte prepreke na strani civilnog društva

Nedovoljni kapaciteti OCD da na kvalitetan način učestvuju u procesu izrade zakona i drugih elemenata javnih politika zbog ograničenih ljudskih i materijalnih resursa. U tom smislu, posebno je evidentna nedovoljna saradnja između OCD i naučno-obrazovnih institucija.

Nepostojanje **koalicija, mreža, platformi na lokalnom i nacionalnom planu**, koje bi se sistemski bavile zagovaranjem kod nosilaca javnih politika.

Nerazumevanje potrebe saradnje sa državnim institucijama u delu organizacija civilnog društva.

Nerazumevanje značaja zakona i drugih instrumenata javnih politika za regulisanje pitanja koja su značajna za delovanje OCD.

Preporuke za državu

Regulisati pravni status OCD donošenjem zakona o udruženjima, koji će biti u saglasnosti sa međunarodno-pravnim standardima i dobrom regionalnom praksom. Ovaj zakon će na celovit način urediti osnivanje, unutrašnju organizaciju, delovanje i javno finansiranje udruženja u Srbiji. Osim toga, on će, prvi put, urediti i status i delovanje predstavništva stranih udruženja.

Uspostaviti mehanizam za dodelu sredstava iz budžeta, koji će se zasnivati na jasnim pravilima, procedurama i kriterijumima. Donošenje novog zakona o udruženjima i zakona o zadužbinama i fondacijama znatno će doprineti uspostavljanju takvog mehanizma. Dodatno, država treba da radi na obezbeđivanju uslova za formiranje domaćih izvora finansiranja kako bi se uspostavila osnova za dugoročnu finansijsku stabilnost OCD, a samim tim i izgradnju kapaciteta OCD za učešće u oblikovanju, primeni i praćenju sprovođenja politika. Postoje različiti mehanizmi u regionu koji olakšavaju rad i delovanje OCD (na primer, dodela javnih prostora na korišćenje OCD uz minimalnu naknadu, itd.);

Poboljšati poreski status OCD. Izvršiti odgovarajuće izmene u Zakonu o porezu na dobit preduzeća, kojim bi se proširila lista delatnosti u opšte korisne svrhe, za čije izdvajanje trgovačka društva i drugi privredni subjekti uživaju poreske olakšice. Izjednačiti poreski status udruženja, fondova i fondacija u Zakonu o porezu na imovinu ukidanjem poreza na privatni polklon čiji su primaoci udruženja. Razmotriti opravdanost uvođenja poreskih olakšica za davanja fizičkih lica – poreskih obveznika u opšte korisne svrhe.

Osnovati kancelariju Vlade za saradnju sa civilnim društvom, koja bi bila nadležna za stvaranje podsticajnog okruženja za delovanje OCD i unapređenje kapaciteta civilnog društva. Razviti dobru praksu imenovanja kontakt osoba pri ministarstvima i organima lokalne samouprave, posebno onim koji su upućeni na intenzivnu saradnju sa civilnim društvom, a koje bi bile zadužene za tu saradnju

Nakon osnivanja kancelarije, pristupiti izradi nacionalne **strategije za razvoj civilnog društva**, koja bi identifikovala pitanja od značaja za delovanje i održivost civilnog društva, kao i obaveze raznih društvenih aktera u tom smislu. Ovaj bi dokument imao ne samo strateški već i simboličan značaj, jer bi predstavljao izraz priznanja organa vlasti za doprinos OCD u uspostavljanju demokratskog društva i rešavanju brojnih društvenih problema, i doprineo bi promociji građanskog aktivizma, odnosno participativne demokratije.

Uspostaviti **transparentan i efikasan mehanizam učešća građana** u postupku izrade zakona i drugih instrumenata javnih politika, kojim bi se preciznije definisali minimalni standardi učešća i konsultacija (ovo se odnosi kako na izvršnu tako i na zakonodavnu vlast i na organe lokalne samouprave). Takav mehanizam bi trebalo da uspostavi minimalne standarde konsultacija i javnosti u izradi zakona i drugih instrumenata javne politike. Pri uspostavljanju ovog mehanizma voditi računa o transakcionim troškovima; mehanizam mora biti jednostavan, a troškovi njegovog održavanja niski. U tom smislu, različiti novi instrumenti on-lajn komunikacija mogu da imaju značajnu ulogu. Dakako, pre uspostavljanja mehanizma, nužna je odgovarajuća, kvalitetno sprovedena javna rasprava o tome kakav bi mehanizam učešća bio optimalan za Srbiju.

Uspostaviti kontinuirani sistem obrazovanje državnih službenika i zaposlenih u organima lokalne samouprave o ulozi i značaju civilnog društva u demokratskom društvu, i nužnosti i korisnosti saradnje. U tom

smislu, od posebnog je značaja kontinuirano obrazovanje **kontakt osoba** u vladinim telima i organima lokalne samouprave zaduženih za saradnju s OCD. U Izveštaju Evropske komisije o napretku Crne Gore na putu ka Evropskoj uniji, iz novembra 2008. godine, navodi se da u Crnoj Gori postoje 43 kontakt osobe za saradnju sa civilnim društvom na nivou državne vlasti i organima lokalne samouprave. Za ove osobe redovno se organizuju seminari i druge aktivnosti koje im pomažu da efikasnije obavljaju svoje poslove;

Preporuke za organizacije civilnog društva

Neophodno je raditi na **podizanju kapaciteta OCD** kako bi mogle kvalifikovano da učestvuju u procesu formulisanja i primene javnih politika. Između ostalog:

- 1) nužna je tešnja saradnja OCD s akademsko-obrazovnim ustanovama;
- 2) potrebno je raditi na podizanju svesti o potrebi saradnje sa državom;
- 3) neophodno je obrazovati OCD o tome kako funkcioniše državna uprava i koje su procedure i mehanizmi izrade i usvajanja zakona i drugih instrumenata javne politike;
- 4) neophodno je dodatno obrazovanje i specijalizacija OCD za praćenje usvojenih javnih politika (monitoring) i ocenu realizovanih projekata u oblastima u kojima poseduju stručno znanje (na primer, neposredno iskustvo sa ciljnim grupama);
- 5) s prethodnim u vezi, nužno je OCD obrazovati o načinu korišćenja Ustavom zajemčenog prava na informacije od javnog značaja i jačati saradnju između OCD i poverenika za javne informacije, kao i sa zaštitnikom građana.

Kako bi se olakšalo uspostavljanje efikasnog mehanizma učešća i partnerskog odnosa s organima državne vlasti i organima lokalne samouprave, nužno je **obrazovati OCD** o prednostima različitih oblika **funkcionalnih koalicija** i **platformi**, posebno onih trajnije prirode, tamo gde postoje uslovi za obrazovanje takvih koalicija. Istovremeno, potrebno je raditi i na uključivanju teško dostupnih i marginalizovanih grupa kako ne bi bile isključene iz ovog procesa.

S prethodnim u vezi, nužno je **unaprediti kapacitete OCD** za uspešno regulisanje **unutrašnjih odnosa u koaliciji** kako bi se uspostavio transparentan mehanizam delovanja između članova koalicije, regulisao način upravljanja koalicijom, utvrdili etički i profesionalni standardi koji obavezuju članove koalicije, kao i način rešavanja sporova (kodeks dobre prakse, dobrog upravljanja, itd.) – ovim merama bi se aktivnosti koalicija učinile delotvornijim.

Aneks I

Uporedni pregled mehanizama građanskog učešća u procesu izrade javnih politika

TABELA 1 OBLICI SARADNJE (PREMA MODELU OECD-a)

BIH	NEMAČKA	RUMUNIJA	ENGLESKA	EU
Savetovanje i aktivno učešće ¹	Savetovanje	Savetovanje	Savetovanje	Savetovanje

TABELA 2 VRSTE PRAVNIH AKATA OBUHVAĆENIH SARADNJOM

BIH	NEMAČKA	RUMUNIJA	ENGLESKA	EU
Zakoni i drugi opšti akti	Zakoni i drugi opšti akti	Zakoni i drugi opšti akti	Zakoni i drugi opšti akti	Opšti akti koje inicira Evropska komisija

TABELA 3 NIVO DRŽAVNE ORGANIZACIJE I TELA NA KOJA SE ODNOSI OBAVEZA SARADNJE

BIH	NEMAČKA	RUMUNIJA	ENGLESKA	EU
Nacionalna Veće ministara BiH i drugi organi izvršne vlasti na državnom nivou	Nacionalna Parla-ment i vlada	Nacionalna Vlada i vladina tela. Lokalna tela lokal- ne samouprave (predstavnička i izvršna)	Nacionalna Vlada i vladina tela. Lo- kalna samouprava se ohrabruje (ali ne obvezuje) da koristi Kodeks	Evropska komisija (izvršni organ EU)

1 Ovo dakako ne znači da u drugim zemljama, osim BiH, ne postoji aktivno učešće, to jest učešće predstavnika OECD-a, celovskih organizacija i akademske zajednice u radnim grupama za izradu zakona i drugih opštih propisa (kako onih kojima se tangiraju njihovi legitimni partikularni interesi, tako i onih kojima se uređuju pitanja od opšteg značaja). Naprotiv, ovo je dobra regionalna i evropska praksa. Međutim, BiH je jedina zemlja navedena u tabelama u kojoj se *explicite* pominje ovaj oblik saradnje.

TABELA 4 KRUG LICA KOJA IMAJU PASIVNU LEGITIMACIJU U SARADNJI

BIH	NEMAČKA	RUMUNIJA	ENGLESKA	EU
Grupe građana, i privatno-pravna lica (organizacije civilnog društva, privredna društva, profesionalne organizacije)	Organizacije civilnog društva, crkvene i profesionalne organizacije, nezavisno od toga da li su u upisane u registar koji se vodi pri Kancelariji predsednika Republike	Građani i udruženja.	Građani i privatno- pravna lica.	Posebna uloga organizacija civilnoga društva, ali i građana, trgovačkih društava, organa lokalne i regionalne samouprave, itd.

TABELA 5 KRUG LICA KOJA SU DIREKTNO OBUHVAĆENA POSTUPKOM SARADNJE

BIH	NEMAČKA	RUMUNIJA	ENGLESKA	EU
Grupe građana i privatno-pravna lica koja se nalaze na spisku nadležnog ministarstva ili drugog organa izvršne vlasti na državnom nivou	Organizacije civilnog društva, crkvene i profesionalne organizacije čiji su interesi direktno tangirani predlogom zakona, koje su reprezentativno organizovane na državnom nivou i koje su upisane u registar koji se vodi pri Kancelariji	Udruženja, profesionalne organizacije čiji su interesi tangirani predlogom određenog propisa	Građani, privatno-pravna lica	Lica čiji su interesi tangirani predlogom određenog propisa; lica koja će učestvovati u primeni određenog propisa; pravna lica čiji su statusni ciljevi u direktnoj vezi sa ciljem koji se želi ostvariti određenim propisom

TABELA 6 POSTUPAK SARADNJE

BIH	NEMAČKA	RUMUNIJA	ENGLESKA	EU
Saradnja u bilo kojoj fazi izrade prednacrta akta. Prednacrt se stavlja na veb stranicu ministarstva ili drugog organa izvršne vlasti; poziv na dostavu komentara šalje se svim licima na spisku ministarstva ili druge institucije	Saradnja nakon što je nadležno vladino telo pripremilo prednacrt zakona	Obaveštenje o izradi prednacrta i načinu dostave komentara javno se oglašava na jedan ili više načina propisanih zakonom (veb stranica, objava putem nacionalnih i lokalnih medija, itd.). Prednacrt se dostavlja svim licima „koja su iskazala interes“	Postupak saradnje u što ranijoj fazi formulisanja javne politike (implicite uključuje i izradu prednacrta opšteg akta); naročito sa licima čiji bi interesi bili tangirani usvajanjem određene javne politike, kao i sa licima za koje se očekuje da će biti „proaktivne“ u postupku formulisanja javne politike (uključujući i izradu propisa)	Savetovanje u ranoj fazi formulisanja javne politike i izrade propisa

TABELA 7 OBIM SARADNJE (MINIMALNA ILI ŠIRA SARADNJA)

BIH	NEMAČKA	RUMUNIJA	ENGLESKA	EU
Minimalna saradnja Objava prednacrt na veb stranici Veća ministara ili druge institucije; poziv na dostavu komentara licima sa spiska Veća; informacije gde mogu dobiti tekst prednacrt. Šira saradnja (propisi od posebnog značaja): objava prednacrt putem javnih medija; direktno dostavljanje prednacrt „organizacijama i pojedincima“, mogućnost formiranja radnih grupa koje uključuju „eksperte i predstavnike organizacija i pojedinaca“	Ne postoji razlika u obimu saradnje	Ne postoji razlika u obimu saradnje	Ne postoji razlika u obimu saradnje	Ne postoji razlika u obimu saradnje

TABELA 9 IZUZECI OD OBAVEZE SARADNJE

BIH	NEMAČKA	RUMUNIJA	ENGLESKA	EU
Samo za praksu šire saradnje: vanredne okolnosti; nepredviđene međunarodne obaveze; ili sudsko poništenje dela ili celokupnog zakona	Nije specifičirano	Vanredne okolnosti, za koje je propisan hitan postupak usvajanja propisa	Vanredne okolnosti: obaveze koje proizlaze iz članstva u EU i druge međunarodne obaveze; one koje proizlaze iz obaveze usvajanja državnog budžeta; radi zaštite zdravlja i sigurnosti građana, itd.	Nije predviđena

TABELA 10 SANKCIJE ZA POVREDU OBAVEZE SAVETOVANJA

BIH	NEMAČKA	RUMUNIJA	ENGLESKA	EU
Veće ministara može odbiti da razmatra nacrt propisa za koji nije poštovan postupak savetovanja i vratiti ga nadležnom ministarstvu	Disciplinska odgovornost za rukovodioce i zaposlene u vladi i ministarstvima	Politička i disciplinska odgovornost za rukovodioce i zaposlene u organima državne vlasti	Politička i disciplinska odgovornost za rukovodioce zaposlene u organima državne vlasti	Nisu predviđene; implicite disciplinske sankcije za službenike Komisije

Aneks II

Kodeks dobre prakse za građansko učestvovanje u procesu donošenja odluka



CONFERENCE OF INGOs
OF THE COUNCIL OF EUROPE

CONFERENCE DES OING DU
CONSEIL DE L'EUROPE

KODEKS DOBRE PRAKSE ZA GRAĐANSKO UČESTVOVANJE U PROCESU DONOŠENJA ODLUKA

Nacrt odobrila Konferencija INGO na svom sastanku 29. aprila 2009.

Sadržaj

I. Uvod.....	77
I.i Istorijat.....	77
I.ii Ciljevi	77
I.iii Ciljne grupe.....	78
II. Opšti okvir za građansko učestvovanje	78
II.i Parametri građanskog društva	78
II.ii Principi građanskog učestvovanja	79
II.iii Uslovi za građansko učestvovanje	80
III. Kako se angažovati	81
III.i Različiti nivoi učestvovanja	81
III.ii Koraci u političkom procesu donošenja odluka	84
III.iii Višeslojna oruđa i mehanizmi za građansko učestvovanje	97
IV. Matrica građanskog učestvovanja	99

I. Uvod

I.i Istorijat

Na sastanku Forumu Saveta Evrope o budućnosti demokratije, održanom u Švedskoj u junu 2007, učesnici su zatražili od Konferencije INGO Saveta Evrope da pripremi kodeks dobre prakse za građansko učestvovanje, koji bi obuhvatao teme kao što su mehanizmi za učestvovanje NVO u procesima donošenja odluka i uključenost građanskog društva u javnu politiku.

I.ii Ciljevi

Osnovni cilj ovog kodeksa dobre prakse za građansko učestvovanje jeste da doprinese stvaranju podsticajnog okruženja za NVO u zemljama članicama Saveta Evrope i u Belorusiji tako što će se na evropskom nivou definisati set opštih principa, smernica, oruđa i mehanizama za građansko učestvovanje u političkim procesima donošenja odluka. Namera je da se kodeks dobre prakse za građansko učestvovanje primenjuje na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou. Kodeks dobre prakse za građansko učestvovanje zasniva se na stvarnim iskustvima NVO širom Evrope, koje međusobno dele svoju dobru praksu i valjane metode angažmana s javnim institucijama.

Dodatni cilj kodeksa dobre prakse za građansko učestvovanje jeste da bude relevantno i delotvorno oruđe za NVO, od lokalnog do međunarodnog nivoa, tokom njihovog dijaloga s parlamentom, vladom i javnim institucijama. Cilj ovog kodeksa je da bude interaktivni instrument i da bude usmeren na akcije da bi bio koristan kako NVO, tako i javnim institucijama svuda u Evropi. Kao jedan od načina podrške primeni ovog kodeksa dobre prakse za građansko učestvovanje postojaće i banka studija slučajeva, kao i dodatni set praktičnih alati.

I.iii Ciljne grupe

Ovaj kodeks dobre prakse za građansko učestvovanje namenjen je nacionalnim NVO, uključujući regionalne i lokalne organizacije u državama članicama Saveta Evrope i Belorusiji, kao i organizacijama na evropskom i međunarodnom nivou.

Druga ciljna grupa su javne institucije (parlament, vlada i javna administracija na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou). Ciljna grupa je široka, ali svrha kodeksa dobre prakse za građansko učestvovanje jeste da ima segmenata koji se mogu koristiti na svim nivoima javne administracije.

II. Opšti okvir za građansko učestvovanje

II.i Parametri građanskog društva

Nevladine organizacije i organizovano građansko društvo su bitni saradnici u razvoju i realizaciji demokratije i ljudskih prava. Definicija NVO koju je sročio Savet Evrope može se naći u Preporuci Saveta ministara (2007) 14, u kojoj se konstatuje da su „NVO volonterska samoupravljujuća tela ili organizacije osnovane da bi sledile ciljeve svojih osnivača ili članova, a kojima se u biti ne stiče profit”. S tim u vezi, termin kodeks dobre prakse za građansko učestvovanje odabran je da bi se odnosio na organizovano građansko društvo, uključujući volonterske grupe, neprofitne organizacije, udruženja, fondacije, dobrotvorne grupe, kao i zajednice zasnovane na geografskim ili interesnim osnovama, te grupe za javno zastupanje. Osnovne delatnosti NVO usmerene su na vrednosti socijalne pravde, ljudska prava, demokratiju i vladavinu prava. U ovim oblastima, svrha NVO je da promoviše ideje i da unapređuje živote ljudi.

Nevladine organizacije predstavljaju ključnu komponentu učestvovanja u otvorenom, demokratskom društvu putem angažovanja velikog broja pojedinaca. Činjenica da su mnogi od ovih pojedinaca takođe glasači naglašava komplementaran odnos s reprezentativnom demokratijom.

Proces donošenja odluka može imati koristi od znanja i nezavisne ekspertize NVO. To je navelo vlade na svim nivoima, od lokalnih i regionalnih do nacionalnih, kao i međunarodne institucije, da iskoriste relevantno iskustvo i kompetentnost NVO koje bi mogle da im pomažu u razvoju i sprovođenju politike. One uživaju jedinstveno poverenje svojih članova i društva da će obznaniti šta njih zanima, da će predstavljati njihove interese i da će postići da budu uključene u događanja i na taj način obezbediti ključni doprinos razvoju politike.

Ovaj tekst stavlja težište na doprinos organizovanog građanskog društva demokratskim procesima i nije usredsređen na povezano pitanje građanskog učestvovanja, tj. na pojedince. U ovom slučaju se podrazumeva da čin razvijanja udruženja i organizacija zajednice predstavlja čin nezavisne društvene organizacije i da nije usredsređen samo na pojedinačnu akciju. Podrazumeva se da organizovane grupe postoje da bi potpomogle potrebe svojih članova, te da bi bile od koristi široj društvenoj zajednici; zbog toga one deluju kao ključni kanal učestvovanja i kao faktor angažovanja građana.

II.ii Principi građanskog učestvovanja

Da bi negovale konstruktivne odnose, NVO i javne institucije na različitim nivoima treba da deluju na sledećim zajedničkim principima:

Učestvovanje

Nevladine organizacije prikupljaju i kanališu gledišta svojih članova, korisničkih grupa i zainteresovanih građana. Ovaj doprinos obezbeđuje ključnu vrednost političkom procesu donošenja odluka pojačavajući kvalitet, razumevanje i dugoročniju primenu inicijative te politike. Preduslov za ovaj princip je da su procesi za učestvovanje otvoreni i pristupačni, zasnovani na dogovorenim parametrima za učestvovanje.

Poverenje

Otvoreno i demokratsko društvo zasniva se na poštenim međusobnim odnosima između aktera i sektora. Iako NVO i javne institucije imaju različite uloge, zajednički cilj da se poboljša život ljudi može se postići na zadovoljavajući način samo ako je zasnovan na poverenju koje podrazumeva transparentnost, uvažavanje i uzajamno poverenje.

Odgovornost i transparentnost

Delovanje u javnom interesu zahteva otvorenost, obaveznost, jasnoću i odgovornost, kako NVO, tako i javnih institucija, uz transparentnost u svim fazama.

Nezavisnost

Nevladine organizacije moraju biti priznate kao slobodna i nezavisna tela što se tiče njihovih ciljeva, odluka i aktivnosti. One imaju pravo da deluju nezavisno i da javno zastupaju pozicije različite od pozicija vlasti, s kojima inače mogu sarađivati.

II.iii Uslovi za građansko učestvovanje

Uslovi koji omogućavaju udruživanje dobro su dokumentovani. U skladu s Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (ECHR), zahteva se sloboda izražavanja (član 10 ECHR) i sloboda okupljanja i udruživanja (član 11 ECHR).

Da bi se osiguralo da će bitni doprinosi NVO biti bez diskriminacije sadržani u političkom procesu donošenja odluka, zahteva se podsticajni ambijent. Uslovi za takav ambijent uključuju vladavinu prava, pridržavanje osnovnih demokratskih principa, političku volju, povoljno zakonodavstvo, jasne procedure, dugoročnu podršku i resurse za održivo građansko

društvo, te zajednički prostor za dijalog i saradnju. Ovi uslovi dopuštaju konstruktivne odnose između NVO i javnih institucija, izgrađene na uzajamnom poverenju i međusobnom razumevanju participativne demokratije.

III. Kako se angažovati

Da bi zadovoljio glavni cilj politike kodeksa dobre prakse za građansko učestvovanje, kao i da bi osigurao njenu relevantnost i praktičnu primenljivost za NVO prilikom njihove uključenosti u politički proces donošenja odluka, ovaj odeljak prikazuje u glavnim crtama kako građansko društvo može učestvovati.

U ovom procesu postoje dve međusobno povezane dimenzije. Kao prvo, nivoi učestvovanja opisani su u odeljku III.i, razvrstani prema intenzitetu koji se pojačava, od jednostavnog davanja informacija do konsultacije, dijaloga i najzad partnerstva između NVO i javnih institucija. Kao drugo, koraci u procesu donošenja političkih odluka prikazani su u kraćim crtama u odeljku III.ii. Naime, reč je o šest koraka koje preduzimaju javne institucije od postavljanja programa rada/agende preko sprovođenja do nadgledanja i preformulisanja.

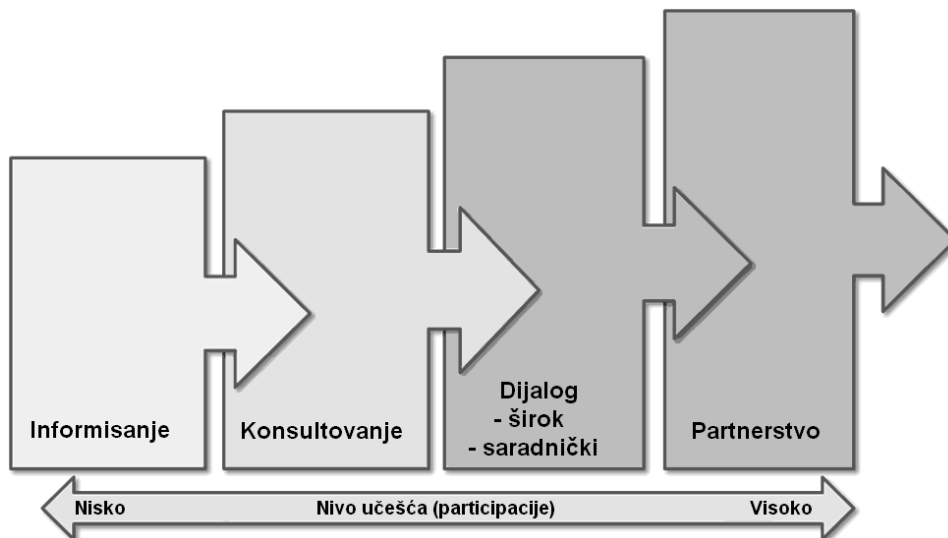
Poseban odeljak (III.iii) nudi oruđe koje se može primeniti u bilo kojoj fazi i koje obezbeđuje višeslojnu podršku procesu učestvovanja.

Ovi elementi se zatim kombinuju da bi oblikovali matricu građanskog učestvovanja (IV) koja daje vizuelnu prezentaciju međusobno povezane prirode procesa.

III.i Različiti nivoi učestvovanja

Uključenost NVO u različite korake procesa donošenja političkih odluka varira u zavisnosti od intenziteta učestvovanja. Postoje četiri postepena

nivoa učestvovanja, od nivoa koji je najmanje participativan do onoga koji je to najviše. To su: informacija, konsultacija, dijalog i partnerstvo. Oni se mogu primeniti u svakom koraku procesa donošenja odluka, ali su često posebno relevantni u izvesnim tačkama procesa.



1. Informacija

Pristup informaciji je osnova za sve naredne korake uključenosti NVO u proces donošenja političkih odluka. Ovo je relativno nizak nivo učestvovanja koji se obično sastoji od jednosmernog dobijanja informacija od javnih institucija i ne zahteva se niti se očekuje međusobna povezanost sa NVO ili njeno sudelovanje.

2. Konsultacija

Ovo je oblik inicijative kad javne institucije zatraže mišljenje NVO o određenoj temi politike ili razvoja. Konsultacija obično uključuje informi-

sanje NVO od strane javnih institucija o tekućem razvoju politike i traženje komentara, stavova i povratne informacije. Inicijativa i teme potiču od javnih institucija, a ne od NVO.

Konsultacija je relevantna za sve korake u procesu donošenja odluka, pogotovo za izradu nacрта, monitoring i preformulisanje.

3. Dijalog

Inicijativu za dijalog može preduzeti bilo koja strana i on može biti ili širok ili saradnički.

Široki dijalog je dvosmerna komunikacija izgrađena na uzajamnim interesima i potencijalno zajedničkim ciljevima da bi se obezbedila redovna razmena stavova. On se kreće u rasponu od otvorenih javnih rasprava do specijalizovanih sastanaka između NVO i javnih institucija. Diskusija ostaje širokog raspona i nije izričito vezana za tekući proces razvoja politike.

Saradnički dijalog se izgrađuje na zajedničkim interesima za određeni razvoj politike. Saradnički dijalog obično dovodi do zajedničke preporuke, strategije ili zakona. Saradnički dijalog ima veću snagu od širokog dijaloga zato što se sastoji od zajedničkih, obično čestih i redovnih sastanaka na kojima se razvijaju osnovne strategije politike i koji često dovodi do dogovorenih rezultata.

Dijalog je veoma cenjen u svim koracima ciklusa političkog donošenja odluka, ali je bitan za postavljanje programa rada/agende, izradu nacрта i preformulisanje.

4. Partnerstvo

Partnerstvo podrazumeva zajedničku odgovornost na svakom koraku u političkom procesu donošenja odluka, od postavljanja programa rada/

agende, izrade nacrtu i sprovođenja inicijativa politike. To je najviši oblik učestvovanja.

Na ovom nivou, NVO i javne institucije sastaju se radi bliske saradnje, pri čemu su, međutim, NVO i dalje nezavisne i imaju pravo da sprovedu kampanje i da deluju bez obzira na partnersku situaciju. Partnerstvo može obuhvatati aktivnosti kao što je delegiranje određenih zadataka nekoj NVO, na primer pružanje usluga, kao i participatorni forumi i osnivanje tela koja donose zajedničke odluke, uključujući i ona za dodelu resursa.

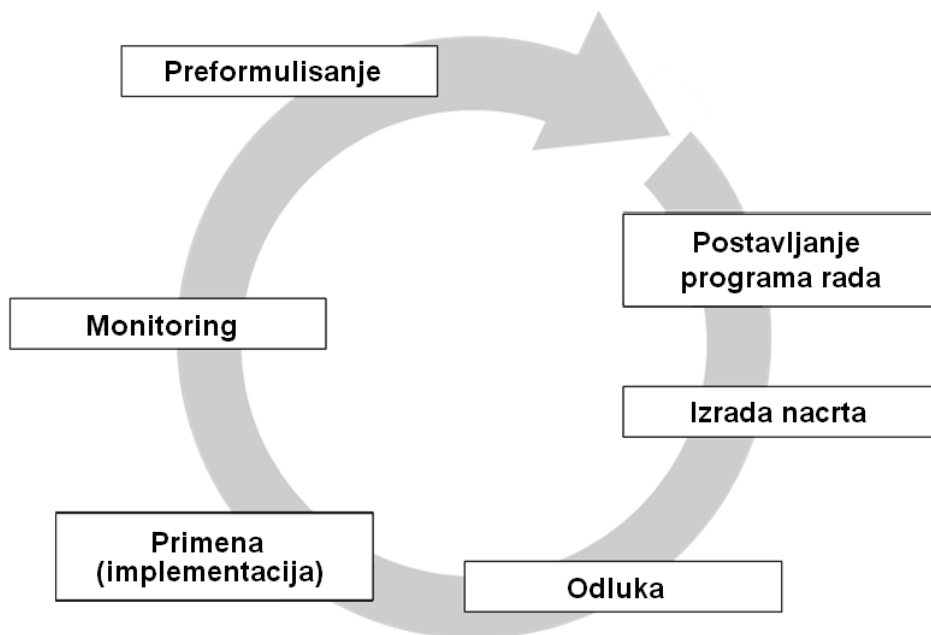
Partnerstvo se može zasnovati na svakom koraku političkog procesa donošenja odluka, a posebno je relevantno za postavljanje programa rada ili koraka koji se sprovode prilikom implementacije.

III.ii Koraci u političkom procesu donošenja odluka

Niže prikazan ciklus definiše šest različitih koraka procesa donošenja političkih odluka, postavljanje programa rada/agende, izrada nacrtu, donošenje odluka, sprovođenje politike, monitoring/praćenje i preformulisanje politike. Svaki korak nudi mogućnosti uzajamnog dejstvovanja NVO i javnih institucija.

1. Postavljanje programa rada

Politički program rada dobija saglasnost parlamenta i vlade, ali ga mogu oblikovati NVO ili grupe NVO putem kampanja i lobiranja za probleme, potrebe i interese. Nove inicijative politike često su rezultat uticaja kampanja koje sprovedu NVO. Tokom ovog koraka cilj NVO je da utiču na donosiocce odluka u ime kolektivnog interesa, te da se ponašaju na način koji je komplementaran sa političkom debatom.



Doprinos NVO:

Javno zastupanje: pokreće pitanja koja se tiču interesa i potreba određene korisničke grupe, te gledišta ili opšteg javnog interesa koji nisu pokriveni zakonima ili drugim dokumentima, instrumentima ili merama politike.

Informisanje i podizanje svesti: sa javnim institucijama, NVO dele otkrića do kojih su došle, uključuju i predstavljaju članove, korisnike i ključne grupe građana, te deluju kao kanali kojima se dolazi do građana; da se sluša, reaguje i informiše.

Stručnost i saveti: eksperti sa znanjem o određenoj temi igraju ključnu ulogu u postavljanju političkog programa. Njihove analize i istraživanja prepoznaju tekuće i buduće potrebe društva i omogućuju bitne perspektive.

Inovacija: razvoj novih rešenja i pristupa; pokazivanje kako se oni mogu uneti u politički program rada.

Pružanje usluga: ključni akter u oblikovanju politike i u stvaranju alternativnih usluga, ili onih koje još ne postoje, za određene grupe korisnika.

Odgovornost javnih institucija:

Podeliti informacije s drugima: obezbeđivanje ažuriranih, tačnih i blagovremenih informacija u formatu koji je pristupačan svim zainteresovanim stranama.

Procedure: razvijati i pridržavati se transparentnih procesa donošenja odluka. Obezbediti jasne, otvorene i pristupačne procedure za učestvovanje.

Obezbeđivanje resursa: omogućiti aktivno učestvovanje građanskog društva putem, na primer, obezbeđenja budžeta, podrške u vidu bespovratne pomoći ili administrativnih usluga.

Brzo reagovanje: obezbediti aktivnu uključenost relevantnih predstavnika javnih institucija; slušati, reagovati i davati povratnu informaciju.

Korisna oruđa i mehanizmi

Informacija:

Lak i otvoren pristup relevantnim, tačnim i blagovremenim informacijama o procesu politike, dokumentima i političkim donosiocima odluka, npr. on-lajn baze podataka.

Istraživanje, da bi se razumeo neki aktuelan problem, kao i razrada predloženih rešenja kampanje i lobiranje od strane NVO na podizanju svesti, kao što su dokumenta o politici, poster i leci, internet sajtovi, saopštenja za štampu i javne demonstracije. Internet sajt sa sveobuhvatnim pristupom ključnim dokumentima i najavom javnih događanja.

Konsultacija:

Podnošenje peticije može se vršiti putem interneta (on-lajn), kao što je e-peticija ili veb-forum.

Konsultacija, korišćenjem on-lajn ili drugih tehnika, da bi se od zainteresovanih grupa saznalo o njihovim interesovanjima i prikupile sugestije.

Dijalog:

Javne rasprave i javni forumi, sa zainteresovanim grupama, da bi se identifikovali i protumačili osetljivost i interesi različitih grupa.

Forum građana i budući saveti koji će razgovarati sa građanima i NVO.

Ključni kontakt u vladi koji će omogućiti građanskom društvu pristup informacijama o tekućim inicijativama politike.

Partnerstvo:

Radna grupa ili odbor osnovani kao stalna ili *ad hoc* grupa eksperata koji će davati savete o prioritetima politike.

2. Izrada nacрта

Javne institucije obično imaju čvrsto ustanovljene procese za izradu nacрта politike. Pri tom, NVO su često uključene u oblasti kao što je prepoznavanje problema, predlaganje rešenja i obezbeđivanje dokaza za predlog koji im je najvažniji, na primer, putem intervjua ili istraživanja.

Omogućavanje prilika za konsultaciju treba da bude ključni element u ovom koraku, kao i različiti oblici dijaloga kojima se od zainteresovanih strana prikuplja input.

Doprinos NVO:

Javno zastupanje: garantuje da se razmatraju potrebe i interesi zainteresovanih strana na koje nacrt politike ima uticaja.

Informisanje i podizanje svesti: NVO informišu svoje članove, korisnike i ključne grupe građana o procesu izrade nacrt.

Stručnost i saveti: omogućuju analize i istraživanje o problemima o kojima je reč ili podstiču/pokreću dodatne prioritete koje treba uključiti u nacrt politike.

Inovacija: obezbeđuje rešenja putem uvođenja novih pristupa, praktičnih rešenja i konkretnih modela koji donose korist određenim grupama korisnika.

Pružanje usluga: input za nacrt politike da bi se osiguralo razmatranje određene potrebe njihovih korisnika, te da su ispunjeni potrebni uslovi.

Funkcija „psa čuvara”: prate proces izrade nacrt da bi proverile da li se razmatraju interesi zainteresovanih grupa, te da li je proces inkluzivan/uključiv i transparentan.

Odgovornost javnih institucija:

Podeliti informacije s drugima: obezbeđivanje blagovremenih i sveobuhvatnih informacija o tekućim konsultativnim procesima.

Procedure: razvijati i pridržavati se minimuma konsultativnih standarda, kao što su jasni ciljevi, pravila za učestvovanje, vremenski okviri/roкови, kontakti, itd. Organizovati otvorene konsultativne sastanke, uključujući poziv svim potencijalnim zainteresovanim stranama.

Obezbeđivanje resursa: obezbediti odgovarajuće vremenske rokove i sredstva za konsultacije da bi se osiguralo učešće različitih nivoa građanskog društva.

Brzo reagovanje: obezbediti aktivnu uključenost relevantnih predstavnika javnih institucija; slušati, reagovati i davati povratnu informaciju o reagovanjima na konsultacije.

Korisna oruđa i mehanizmi

Informacija:

Otvoren i slobodan pristup dokumentima politike, uključujući jedinstven informativni punkt za nacrt politike, gde javnost može dobiti informacije u različitim formatima.

Internet sajt sa sveobuhvatnim pristupom ključnim dokumentima i najavom javnih događanja.

Kampanje i lobiranje da bi se oblikovao nacrt politike kroz dokumenta o stavu po nekom pitanju, pisma, manifesti.

Internet prenos sa rasprava, sastanaka i debata, što ljudima omogućava da neposredno gledaju i slušaju.

Istraživanje, da bi se obezbedio input za proces izrade nacrt politike.

Konsultacija i dijalog:

Rasprave i paneli sa pitanjima i odgovorima sa zainteresovanim grupama da bi se identifikovali i protumačili osetljivost i interesi i prikupili predlozi, licem u lice, on-lajn.

Ekspertski seminari i sastanci u koje su uključeni eksperti za razvoj specijalizovanih istraživanja ili studija koje se mogu koristiti u izradi nacrt.

Odbori u kojima ima raznovrsnih zainteresovanih strana i savetodavna tela koja se sastoje od ili u koje su uključeni predstavnici sektora NVO; mogli bi biti stalni ili *ad hoc*.

Partnerstvo:

Zajednički rad na nacrtu: aktivna uključenost u izradu delova nacrtu zakonodavnog procesa.

3. Odluka

Oblici političkog donošenja odluka variraju zavisno od nacionalnog konteksta i zakonodavstva. Zajedničke karakteristike su uspostavljanje direktive politike vlade preko ministarstava; ili zakonodavstvo, kao što je usvajanje zakona putem glasanja u parlamentu, ili javni referendum, koji onda zahteva podsticajno zakonodavstvo. Nacrti zakona i predlozi treba da budu otvoreni za input i učestvovanje NVO. Javne institucije treba da procene različita gledišta i mišljenja pre donošenja odluke. U ovom koraku konsultacija je ključna za odluku koja se zasniva na informacijama. Međutim, konačna snaga odluke leži na javnim institucijama, osim ako se odluka donosi putem javnog glasanja, referenduma ili mehanizma zajedničkog odlučivanja.

Doprinos NVO:

Javno zastupanje: uticati na donosioce odluka pre glasanja.

Informisanje i podizanje svesti: informisati članstvo, korisnike i ključne grupe građana o političkim odlukama i njihovim mogućim efektima.

Stručnost i saveti: vršenje detaljne analize da bi se donosioci odluka informisali i da bi se na njih uticalo. Funkcija psa čuvara: prate proces donošenja odluka da bi proverilo da li su one demokratske, transparentne i optimalno delotvorne.

Odgovornost javnih institucija:

Podeliti informacije s drugima: obezbeđivanje informacija o politikama koje su trenutno u procesu donošenja odluka.

Procedure: ponuditi i slediti procedure za mehanizme odlučivanja u saradnji, tamo gde je to primenjivo.

Obezbeđivanje resursa: omogućiti i podržati aktivno učestvovanje građanskog društva uključivanjem NVO u korake donošenja odluka.

Brzo reagovanje: slušati, razmatrati i reagovati na input građanskog društva.

Korisna oruđa i mehanizmi

Informacija:

Kampanje i lobiranje da bi se uticalo na donosioce odluka, na primer, koristeći letke, internet sajtove, saopštenja za štampu i javne demonstracije.

Konsultacija i dijalog:

Otvorene plenarne sednice ili sastanci odbora da bi se obezbedio otvoreni pristup debatama tokom donošenja odluka.

Partnerstvo:

Zajedničko donošenje odluka putem foruma, konferencija za postizanje konsenzusa i drugih participatornih sastanaka.

Odlučivanje u saradnji, kao što je participativno budžetiranje.

4. Implementacija

Ovo je korak tokom kojeg su mnoge NVO najaktivnije, na primer u pružanju usluga i realizaciji projekata. Veliki deo posla koji NVO obave tokom prethodnih koraka uključuje pokušaje da se utiče na sprovođenje politike. Ova faza je posebno važna da bi se osiguralo da će nameravani rezultat biti

postignut. Pristup jasnim i transparentnim informacijama o očekivanjima i mogućnostima tokom ovog koraka je bitan, kao i aktivna partnerstva.

Doprinos NVO:

Informisanje i podizanje svesti: prvenstveno usredsređenost na podizanje svesti javnosti, te objašnjavanje prednosti ili nedostataka i uticaja politike.

Pružanje usluga: jedan ključni akter u sprovođenju inicijativa politike često snosi glavnu odgovornost za njihovo izvršenje.

Funkcija psa čuvara: da bi se procenilo i osiguralo da se politika sprovodi kako je nameravano, bez štetnih nuspojava

Odgovornost javnih institucija:

Podeliti informacije s drugima: obezbeđivanje informacija o strategijama implementacije, procedurama javnih tendera i smernicama projekta.

Procedure: slediti ustanovljena pravila za sprovođenje politike.

Obezbeđivanje resursa: omogućiti aktivno učestvovanje građanskog društva u koracima implementacije putem, na primer, obezbeđenja budžeta, podrške u vidu bespovratne pomoći ili administrativnih usluga.

Brzo reagovanje: biti na raspolaganju i reagovati na određene potrebe nastale zbog okolnosti vezanih za sprovođenje politike.

Korisna oruđa i mehanizmi

Informacija:

Otvoren i slobodan pristup dokumentima iz javnog sektora koji su u vezi sa projektima i odlukama o implementaciji.

Internet sajt sa sveobuhvatnim pristupom ključnim dokumentima i najavom javnih događanja.

Upozorenja putem mejla, kojima se najavljaju predstojeći projekti i mogućnosti finansiranja.

FAQ (pitanja koja se često postavljaju) on-lajn ili drugi kanali koji pružaju informacije predstavljene u obliku pitanja i odgovora, a čiji je cilj da se obezbedi praktična pomoć.

Javno objavljena tenderska procedura da bi se obezbedio otvoren i transparentan proces pružanja usluga.

Konsultacija:

Događaji, konferencije, forumi i seminari radi informisanja i rasprave o sprovođenju politike sa NVO i javnošću.

Dijalog:

Seminari za izgradnju kapaciteta da bi se povećalo znanje i kapaciteti potrebni za implementaciju.

Seminari – obuka za NVO i javne institucije na određene teme koje se odnose na implementaciju, kao što su prijave za nabavke, projekat i finansiranje.

Partnerstvo:

Strateško partnerstvo, pri čemu NVO i javne institucije zasnivaju partnerstvo radi sprovođenja politike; ovo se može kretati u rasponu od malih pilot-programa do odgovornosti za potpunu implementaciju.

5. Monitoring

U ovoj fazi uloga NVO je da prati i procenjuje rezultate sprovedene politike. Važno je imati spreman delotvoran i transparentan sistem za monitoring koji osigurava da će politika/program postići nameravanu svrhu.

Doprinos NVO:

Javno zastupanje: pratiti i objaviti da li je inicijativa politike ostvarila nameravanu korist i da li je postigla nameravani rezultat za društvo.

Stručnost i saveti: prikupljanje dokaza ili istraživanje uticaja politike; uključuje trustove mozgova (think tanks) i institute za istraživanja.

Pružanje usluga: odgovornost da se vrši monitoring efekata programa, u smislu kvaliteta, održivosti, delotvornosti i primera stvarnih slučajeva.

Funkcija psa čuvara: prioritetna uloga u praćenju uticaja politike da bi se osiguralo da su postignuti nameravani ciljevi

Odgovornost javnih institucija:

Podeliti informacije s drugima: obezbeđivanje informacija o tekućem statusu politike.

Brzo reagovanje: slušati i reagovati na određene pojedinosti na koje su ukazale NVO i građansko društvo.

Korisna oruđa i mehanizmi

Informacija:

Otvoren i slobodan pristup informacijama o napredovanju politike.

Prikupljanje dokaza da bi se obradili slučajevi i statistika o realizaciji projekta.

Evaluacija politike i njen uticaj putem konferencija i podnošenja izveštaja.

Nezavisne istraživačke studije da bi se iz njih izvukle ključne lekcije/iskustva.

Konsultacija:

Mehanizmi povratnih informacija za praćenje napretka, kao što su ankete, ankete preko interneta ili upitnici.

Dijalog:

Radna grupa ili odbor koji se sastoji od predstavnika NVO (kako korisnika tako i davalaca usluga) koja/koji je zadužen/na za monitoring i evaluaciju inicijative politike.

Seminari – obuka za NVO i javne institucije na određene teme koje se odnose na implementaciju, kao što su prijave za nabavke, projekat i finansiranje.

Partnerstvo:

Radna grupa ili odbor koji se sastoji od predstavnika NVO i javnih institucija koje se okupljaju u strateško partnerstvo da bi pratile i procenjivale inicijative politike.

6. Preformulisanje

Znanje stečeno iz procene sprovođenja politike, spojeno s potrebama koje nastaju u društvu, često zahteva preformulisanje politike. Ono se mora zasnivati na pristupu informacijama i mogućnostima za dijalog da bi se identifikovale potrebe i inicijative. Ovo preformulisanje dozvoljava započinjanje novog ciklusa donošenja odluka.

Doprinos NVO:

Javno zastupanje: lobiranje za obnovu politike iznošenjem ograničenja ili nuspojava u tekućoj politici da bi se odgovorilo potrebama korisnika ili građana.

Stručnost i saveti: istraživanje i analize da bi se identifikovale „rupe”/ propusti u tekućoj inicijativi politike i da bi se obezbedio razlog za preformulisanje.

Inovacija: razviti nove pristupe u bavljenju relevantnim pitanjima politike; ovo može biti ključni element u obnovi politike.

Pružanje usluga: identifikovati prepreke i prikupiti dokaze da bi se ilustrovale potrebe koje nastaju, a koje zahtevaju preformulisanje politike.

Odgovornost javnih institucija:

Podeliti informacije s drugima: obezbeđivanje informacija o mogućoj reviziji politike i njihova percepcija potrebnih promena u politici.

Procedure: obezbediti jasne, otvorene i pristupačne procese za učestvovanje.

Obezbeđivanje resursa: omogućiti i podržati aktivno učestvovanje građanskog društva.

Brzo reagovanje: slušati i delovati na osnovu inputa od NVO.

Korisna oruđa i mehanizmi

Informacija:

Otvoren i slobodan pristup informacijama o evaluacijama, rezultatima studija i ostalih dokaza o postojećoj politici.

Prikupljanje dokaza da bi se obradili slučajevi i statistika o realizaciji projekta.

Evaluacija politike i njen uticaj putem konferencija i podnošenja izveštaja.

Nezavisne istraživačke studije da bi se iz njih izvukle ključne lekcije/iskustva.

Konsultacija:

Konferencija ili sastanak da bi se utvrdili sledeći koraci koje planira javna institucija.

On-lajn konsultacija da bi se prikupila gledišta građanskog društva o tome kako će se nastaviti politika/projekat.

Dijalog:

Seminari i savetodavni forumi da bi se zainteresovane grupe uključile u razvoj novih pravaca na političkom polju, npr. Svetski kafe, otvoreni prostor, ostale metode „moždane oluje”.

Partnerstvo:

Radna grupa ili odbor u kojoj/kojem NVO formiraju ekspertsku grupu zajedno s ostalim zainteresovanim stranama i javnim institucijama u cilju preporuke za revidiranje politike.

III.iii Višeslojna oruđa i mehanizmi za građansko učestvovanje

Postoje određena oruđa ili mehanizmi svuda po Evropi koji su uzimani u obzir tokom konsultacija o kodeksu dobre prakse za građansko učestvovanje, koji pružaju višeslojnu podršku učestvovanju sve vreme tokom procesa donošenja odluka.

1. Izgradnja kapaciteta za učestvovanje

Bitno je razviti kapacitete i veštine lokalnih, regionalnih i nacionalnih NVO da bi one mogle biti aktivno uključene u formulisanje politike, razvoj projekta i pružanje usluga. U razvoj kapaciteta takođe se mogu uključiti seminari za obuku da bi se unapredilo razumevanje recipročnih uloga NVO i javnih institucija u ovom angažmanu, kao i razmena programa da bi se olakšalo razumevanje stvarnosti svakoga od aktera.

2. Strukture za saradnju između NVO i javnih institucija

Da bi se olakšao odnos između javnih institucija i NVO, u nizu zemalja su osnovana koordinaciona tela. Na primer, vladina tela, kao što je kontakt osoba za građansko društvo pri svakom ministarstvu ili centralno koordinaciono telo kao jedini sagovornik; zajedničke strukture, kao što su odbori s raznovrsnim zainteresovanim stranama, radne grupe, saveti eksperata i ostala savetodavna tela (stalna ili *ad hoc*); ili NVO savezi/koalicije koji udružuju resurse i razvijaju zajedničke pozicije.

3. Okvirna dokumenta o saradnji između NVO i javnih institucija

U mnogim evropskim zemljama razrađeni su okvirni ugovori/dogovori da bi se u glavnim crtama prikazalo šta se preduzima, koje su uloge i odgovornosti, te procedure za saradnju. Ova dokumenta prikazuju jasnu osnovu za odnose, čime olakšavaju dijalog koji je u toku, kao i uzajamno razumevanje NVO i javnih institucija. Ovde spadaju bilateralni ugovori/dogovori s parlamentom ili vladom, strateški dokumenti za saradnju i zvanični programi za saradnju koje su usvojile javne institucije.

IV. Matrica građanskog učestvovanja

Da bi se ilustrovao i pojasnio odnos, niže prikazana matrica vizualizuje korake u političkom procesu donošenja odluka i njihovu vezu sa nivoima učestvovanja. Ona se zasniva na dobroj praksi i primerima iz građanskog društva po celoj Evropi, a namera joj je da podstakne na akciju i da pojača međusobne odnose između NVO i javnih institucija.

U svakoj fazi procesa donošenja odluka (sleva nadesno) postoje različiti nivoi učestvovanja NVO (odozdo naviše). Predviđeno je da koraci u procesu donošenja političkih odluka mogu da se primenjuju u svim kontekstima u Evropi, od lokalnih do nacionalnih. Kako je već objašnjeno, nivoi učestvovanja u svakoj tački procesa donošenja odluka mogu varirati od niskog do visokog, a namera je da se predloženo oruđe koristi kao način sprovođenja svake vrste učestvovanja.

Ova matrica se može koristiti na veoma raznovrsne načine, kao što je mapiranje nivoa angažovanosti građanskog društva u bilo kom datom procesu politike; procenjivanje učestvovanja NVO u bilo kojoj određenoj tački procesa; kao praktični resurs za planiranje aktivnosti politike od strane NVO. Ona se ne smatra iscrpnim spiskom i može se prilagoditi mnogim drugim upotrebama.

Matrica ilustruje međusobno povezane elemente učestvovanja u procesu donošenja odluka. Ovaj primer pokazuje kako se pomoću gorepomenutih korisnih oruđa može dostići nameravani nivo učestvovanja na svakom koraku tokom procesa donošenja odluka.

Partnerstvo	Radna grupa ili odbor	Saradnja u izradi nacрта	Zajedničko donošenje odluka Donošenje odluka u saradnji	Strateška partnerstva	Radna grupa ili odbor	Radna grupa ili odbor
Dijalog	Rasprave i javni forumi Građanski forumi i budućí saveti Ključni kontakt u vladi	Rasprave i paneli s pitanjima i odgovorima Stručni seminari Odbori s raznovrsnim zainteresovanim grupama i savetodavna tela	Otvorene plenarne sednice ili sednice odbora	Seminari za izgradnju kapaciteta Seminari za obuku	Radna grupa ili odbor	Seminari i savetodavni forumi
	Podnošenje peticije On-lajn konsultacije ili druge tehnike	Rasprave i paneli s pitanjima i odgovorima Stručni seminari Odbori s raznovrsnim zainteresovanim grupama i savetodavna tela	Otvorene plenarne sednice ili sednice odbora	Događanja, konferencije, forumi, seminari	Mehanizmi povratne informacije	Konferencije ili sastanci On-lajn konsultacije
Informacija	Lak i otvoren pristup informacijama Istraživanje Kampanje i lobiranje Internet sajt za ključna dokumenta	Otvoren i slobodan pristup dokumentima politike Internet sajt za ključna dokumenta Kampanje i lobiranje Internet prenos Istraživački doprinosi	Kampanje i lobiranje	Otvoren pristup informacijama Internet sajt za pristup informacijama Mejl upozorenja FAQ (pitanja koja se često postavljaju) Procedure javnog tendera	Otvoren pristup informacijama Prikupljanje dokaza Evaluacija Istraživačke studije	Otvoren pristup informacijama
Nivoi učestvovanja Koraci u procesu donošenja političkih odluka	Postavljanje programa rada/agende	Izrada nacрта	Odluka	Implementacija	Monitoring	Preformulisanje

Izdavač:
Građanske inicijative, Beograd

Za izdavača:
Miljenko Dereta

Lektura:
Mara Biljetina

Korice:
Ivan Valenčak

Priprema i štampa:
Yu TOP agencija, Novi Sad

CIP - Каталогизација у публикацији
Библиотека Матице српске, Нови Сад

061.2:339.924(4)(082)

MOGUĆNOSTI komunikacije građana, građanki i NVO sa
institucijama Evropske unije (CIDEK - Dijalog građana i građanki
za evropski konsenzus ; 3). Beograd : Građanske inicijative, 2009
(Novi Sad : Yu top agencija). - 138 str. : ilustr.; 20 cm

Tiraž 500.

ISBN 978-86-7408-031-3

a) Nevlasine organizacije - Evropske integracije - Zbornici

COBISS.SR-ID 240493575

Stavovi izneseni u ovoj publikaciji jesu stavovi autora, i ne predstavljaju nužno
i stavove Ujedinjenih nacija, uključujući UNDP, ili država članica UN.

UNDP is the UN's global development network, advocating for change and connecting countries to knowledge, experience and resources to help people build a better life.

Izdato u Beogradu, juni 2009. godine

Brošura se može dobiti na sledećim adresama:

UNDP Srbija

Poštanski fah br. 3
Internacionalnih brigada 69
11000 Beograd, Srbija
Telefon: +381 11 20 40 400
Faks: +381 11 3 44 43 00
www.undp.org.rs

Građanske inicijative

Simina 9a
11000 Beograd, Srbija
Telefon/ faks: +381 11 2 63 26 31
www.gradjanske.org